Pontificia Universidad Católica de Chile
Facultad de Educación
Programa de Doctorado en Ciencias de la Educación

MICROPROCESOS DE COORDINACIÓN ENTRE DIRECTIVOS DE ESTABLECIMIENTOS BÁSICOS CHILENOS Y SU ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL: ESTUDIO INDAGATORIO DE CASOS DESDE UN ENFOQUE INTERACCIONALISTA Y ESTRATÉGICO DE LA SOCIOLOGÍA DE LAS ORGANIZACIONES

Por

TRINIDAD LARRAÍN HUDSON

Tesis presentada a la Facultad de Educación
de la Pontificia Universidad Católica para optar al
Grado de Doctora en Ciencias de la Educación

Director de Tesis:
Dr. Sergio Arzola Medina

Enero, 2009

Santiago, Chile

© Trinidad Larraín Hudson

© 2009, Trinidad Larraín Hudson

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, incluyendo la cita bibliográfica del documento.

Con todo mi cariño para Matilde y Diego,

en presencia de mi padre,

con el recuerdo vivo de mi madre y de la Trini

y el apoyo de la "Tatá".

Con admiración y complicidad:

Para quienes trabajan

día a día por una

educación más justa.

Agradecimientos

Gracias, muchas gracias a todos y cada uno de quienes me acompañaron de una u otra manera en este proceso de investigación, estudio, escritura, lectura y aprendizaje personal.

Al Programa de Doctorado y la Facultad de Educación de la Universidad. En forma especial al profesor Sergio Arzola, porque, en su papel de guía, supo estar presente cuando era necesario -con gran solidez teórica y lúcidas reflexiones desde el terreno- y darme confianza y espacio para asumir con autonomía la definición de aspectos claves de la investigación, en síntesis, un investigador, un aprendiz y un maestro infatigable.

A la comisión evaluadora con sus sugerentes observaciones: al profesor Eugenio Rodríguez que, además, aportó interesantes criterios al proyecto de tesis; al profesor Sergio Martinic, por sus pertinentes recomendaciones en aspectos sociológicos y metodológicos; al profesor Carlos Díaz, por compartir sus conocimientos sobre lo organizacional y lo municipal, su capacidad para situarse desde la lógica de la propia tesis y por su apoyo permanente.

A la Beca Presidente de la República y al Ministerio de Educación que me otorgaron el financiamiento y el patrocinio para realizar el Programa de Doctorado. En forma muy especial, a la Coordinadora Nacional de Educación Básica, Lilia Concha Carreño y, anteriormente, Carmen Sotomayor, por las facilidades para desarrollar cada una de las etapas de la investigación, articulándolas con mis actividades profesionales.

Al Secretariado de la Cooperación de la Universidad de Lovaina, Bélgica, actual Administración de las Relaciones Internacionales, representado en Christian Duque, que hizo posibles dos becas para estadías de perfeccionamiento científico. En forma muy especial, a los profesores Michelle Garant y Vincent Dupriez, quienes condujeron académicamente mi trabajo en esas etapas, con gran generosidad y ricos aportes teóricos en el Groupe Interdisciplinaire de Recherche sur la Socialisation, l'Education et la Formation (GIRSEF).

A las personas entrevistadas, que me abrieron sus puertas sin reparar en el valioso tiempo entregado, relatando aspectos sensibles de sus desafíos cotidianos y su preocupación por la educación con una mirada analítica de alto valor para el trabajo realizado.

A la profesora Erika Himmel, Dagmar Raczynski y Juan Eduardo García-Huidobro, quienes enriquecieron la reflexión sobre el proyecto de tesis. A quienes validaron los

instrumentos, en especial, a Angélica Pavez y Mario Vargas, con su mirada sobre la educación municipal.

Inolvidables son las conversaciones e innumerables gestos de amistad de mis compañeros de Doctorado, Marcela Lara, Carla Foster y, por supuesto, Ilich Silva-Peña.

Imposible dejar de agradecer a mis compañeros de trabajo y amigos: Josefina Muñoz, Claudio Muñoz, Mónica Jaramillo, Alma Herrera, Walter Parraguez, Patricio Espinoza, Danilo Cueto, Luis Depouse, quienes me entregaron su respaldo en momentos de altos y bajos, con sentido del humor o mucho tacto. A Margarita, Teresa, Claudia y Pablo, quienes, a su modo, supieron también estar presentes. A Miriam, Jacqueline y Gabriela Bulnes.

A quienes aportaron en la revisión del informe: Alma, Walter y Claudia. Especial reconocimiento a Tatiana Cisternas por su acompañamiento permanente, su rigurosidad, su paciencia y su incuestionable integridad profesional, académica y humana.

Por último, agradezco el silencioso o expresivo apoyo de mis entrañables hermanos, primas, tíos, amigas y amigos, quienes junto a mi padre, impulsaron a que avanzara y finalizara esta tesis. A Javier, por su preciado tiempo y respaldo. En forma muy especial a mis hijos, Matilde y Diego, por su alegría, su paciencia, su sinceridad y por su gratuito amor.

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen xii

PRESENTACIÓN 1

1. LA PROBLEMÁTICA 3

1.1. Elementos constitutivos 3

1.1.1. La conectividad en el sistema municipal de educación en Chile 4

1.1.2. Modos de regulación en subsistemas educativos locales 11

1.2. Construcción del problema de investigación 15

1.2.1. El enfoque 15

1.2.2. El objeto de estudio 20

1.2.3. Preguntas directrices 21

1.2.4. Propósitos del estudio 23

1.2.5. Elementos empíricos 24

1.3. Aportes, alcances y límites del estudio 25

2. MARCO DE REFERENCIA 27

2.1. La coordinación desde las estructuras 30

2.1.1. Una respuesta a la división del trabajo y una función de control 31

2.1.2. La formalización burocrática legitimada 33

2.1.3. La burocracia exacerbada 36

2.1.4. La autorregulación y la interacción del sistema con su medio 38

2.1.5. La contingente estandarización de procesos y resultados 42

2.1.6. Coordinaciones interorganizacionales y en red 49

2.1.7. Modalidades de coordinación híbrida y post-burocrática 51

2.2. La coordinación desde la mirada de los actores 55

2.2.1. El individuo capaz de elección racional 55

2.2.2. Las motivaciones humanas en la organización efectiva 59

2.2.3. Agentes y sujetos determinados y socializados 61

2.2.4. El actor reflexivo, estratégico y situado 64
2.3. La coordinación desde el enfoque interaccionalista 68
2.3.1. Análisis de la dinámica de la acción organizada 70
2.3.2. El actor y el sentido de la acción 74
2.3.3. El sistema de acción concreto 82
2.3.4. Los desafíos y estrategias de los actores 87
2.3.5. Reglas del juego 89
2.3.6. La zona de incertidumbre y el poder 94
2.4. Modelo operativo-conceptual de la coordinación local 97
2.4.1. La noción de coordinación local 97
2.4.2. Dimensiones de la coordinación local 101
2.4.3. Síntesis del capítulo 106

3. MARCO CONTEXTUAL 109
3.1. Modos de regulación de los sistemas educacionales 110
3.1.1. La tensión entre la descentralización y la centralización 110
3.1.2. El Estado y el mercado como referentes de coordinación 115
3.2. El sistema escolar chileno 121
3.2.1. Hitos históricosFP 123
3.2.2. Reformas estructurales de los años 1980 127
3.2.3. Las políticas educacionales desde 1990 en adelante 129
3.2.4. Segmentación del sistema educacional chileno 136

4. METODOLOGÍA 150
4.1. El proceso y su fundamentación 152
4.1.1. Relación teoría-práctica en el análisis de casos 152
4.1.2. Tipo de hallazgos: entre la singularidad y la conjetura generalizable 155
4.2. Las unidades de análisis y los criterios de selección de los casos 160
4.3. Procedimientos de recolección de la información 164
4.3.1. Etapa de exploración y validación 165

4.3.2. Plan general de las entrevistas 166
4.4. Análisis, síntesis e interpretación de la información 168
4.4.1. Definición de los procedimientos de análisis y síntesis 168
4.5. Fases y actividades del proceso de análisis y síntesis 174

5. CARACTERIZACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS EDUCATIVOS LOCALES 180
5.1 Comparación estadística de las comunas 180
5.2 Comparación entre establecimientos educacionales 186
5.3 Una compleja red de actores 191

6. SINTONÍAS Y TENSIONES ENTRE DESAFÍOS 197
6.1. Objetivos y problemas en juego 198
6.1.1. Desafíos educativos 198
6.1.2. Desafíos financieros y administrativos 200
6.2. Prioridades de las autoridades educativas comunales 201
6.2.1. Claridad de proyecciones: con norte, sin norte 202
6.2.2. Énfasis y tipos de estrategias implementadas 203
6.3. Misión y desafíos de cada escuela 208
6.3.1. Escuelas “en dificultad”: alta complicidad 208
6.3.2. El prestigio de las escuelas destacadas 216
6.4. Síntesis interpretativa 224

7. COORDINACIONES EN TORNO A EVALUACIONES Y METAS 229
7.1. Compromisos de gestión 229
7.1.1. Metas en un contexto evaluativo 230
7.1.2. Compromisos sin consecuencias 234
7.2. Autoevaluación institucional 238
7.2.1. Alianzas para apoyar 238
7.2.2. Alianzas para presionar 241
7.3. ¿Asumir la focalización? 243

7.4. Síntesis interpretativa 247

8. COORDINACIÓN DE PROCESOS ADMINISTRATIVO-FINANCIEROS 250
8.1. Retener o captar estudiantes 250
8.1.1. Tendencia a la baja en la matrícula 251
8.1.2. Aceptar y reubicar alumnos entre escuelas 256
8.1.3. Participación como antídoto 262
8.1.4. Síntesis interpretativa 265
8.2. Gestionar la dotación docente 267
8.2.1. Entre el ajuste y la sobredotación docente 268
8.2.2. La reasignación de profesores y directivos. 274
8.2.3. Síntesis interpretativa 281

9. COORDINACIONES EN TORNO A PROCESOS EDUCATIVOS 283
9.1. Procedimientos para la actualización del proyecto educativo 283
9.2. Un modelo de planificación de clases 289
9.3. Acuerdos para minimizar conflictos de convivencia 295
9.4. Síntesis interpretativa 298

10. DISCUSION DE LOS HALLAZGOS: MODALIDADES DE COORDINACIÓN LOCAL. 301
10.1. Subsistemas locales crípticos o directos 302
10.2. Dimensión estratégica de la coordinación local: desafíos en tensión 304
10.3. Dimensión normativa de la coordinación 308
10.3.1. Coordinaciones jerárquicas 310
10.3.2. Coordinaciones horizontales y pseudoparticipativas 312
10.3.3. Estilo impositivo o persuasivo 312
10.3.4. Coordinaciones procedimentales 314
10.4. Dimensión decisional: Margen de autonomía y tipo de cooperación 316
10.4.1. Coordinaciones de carácter minimalista o arriesgado 318
10.5. Dimensión basal: credibilidad, redes y arbitrariedades 319

10.5.1. Mayor o menor asimetría: dependencia o negociación 321
10.6. Fragilidad de las coordinaciones locales: entre regulación e indeterminación323

11. IMPLICANCIAS PARA LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES Y LA INVESTIGACIÓN.. 327
11.1. Condiciones para la pertinencia de políticas educativas locales 327
11.2. La coordinación como componente explícito de las políticas educacionales . 332
11.3. Líneas de investigación 335
11.4. A modo de cierre..... 337
BIBLIOGRAFÍA 341

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Mecanismos de coordinación según Mintzberg 44
Tabla 2: Síntesis de enfoques desde la mirada estructural y sistémica 54
Tabla 3: Modelos contemporáneos del actor 67
Tabla 4: Tipología de modalidades de descentralización 113
Tabla 5: SIMCE 4º Básico 2007 por grupo socioeconómico y dependencia 138
Tabla 6: Municipios según fuentes y capacidad de financiamiento de la educación... 141
Tabla 7: Tipos de municipios según modalidad de distribución de los recursos..... 142
Tabla 8a: Atribuciones de los establecimientos educacionales municipales 146
Tabla 8b: Atribuciones de los establecimientos educacionales municipales 147
Tabla 8c: Atribuciones de los actores representantes del sostenedor educacional..... 148
Tabla 8d: Principales atribuciones del Ministerio de Educación..... 149
Tabla 9: Selección de casos y entrevistados 163
Tabla 10: Categorías y subcategorías de codificación de la información 176
Tabla 11: Índice de Desarrollo Humano 2003por comuna 181
Tabla 12: Matrícula Educación Básica Año 2005 por comuna..... 182
Tabla 13: Número de establecimientos educacionales por comuna..... 182
Tabla 14: Número de Profesores por comuna Año 2005..... 183
Tabla 15: SIMCE Comunal 4 Básico, año 2005 185
Tabla 16: SIMCE Octavo Básico, año 2004 por establecimiento..... 187

Tabla 17: SIMCE Cuarto Básico, año 2006 por establecimiento 187
Tabla 18: Número de alumnos por establecimiento, 2005 188
Tabla 19: Índice de Vulnerabilidad 188
Tabla 20: Tendencia histórica Matrícula Comuna Mirador 252
Tabla 21: Tendencia histórica Matrícula Comuna Escalar 252
Tabla 22: Tasa de retiro por comuna 253

INDICE DE FIGURAS

Figura 1: Referentes paradigmáticos para el estudio de la acción socia 28
Figura 2: Elementos básicos de las teorías interaccionalistas 69
Figura 3: La coordinación local y sus dimensiones 106
Figura 4: Matrícula establecimientos subvencionados 122
Figura 5: Caracterización inicial de los casos estudiados 190
Figura 6: Dimensión estratégica: principales desafíos por actor 228
Figura 7: Principales modalidades de coordinación en el estudio de casos 326

ANEXOS

ANEXO 1: SIGLAS 356
ANEXO 2: LISTADO DE ENTREVISTAS Y FORMAS DE CITAR 357
ANEXO 3: NOMBRES FICTICIOS 358
ANEXO 4: TABLAS DE CODIFICACIÓN 359
ANEXO 5: GLOSARIO DE INDICIOS Y DESCRIPTORES 361
ANEXO 6: EXTRACTOS ENTREVISTAS CODIFICADAS 364
ANEXO 7: EXTRACTO MATRIZ DE CONDENSACIÓN 366
ANEXO 8 ESQUEMA ACTORES MIRADOR 368
ANEXO 9: EJEMPLO DE MICROPROCESO COMUNA MIRADOR 369
ANEXO 10: EJEMPLO MICROPROCESO COMUNA ESCALAR 370

RESUMEN

El presente estudio se inscribe dentro del Área de Teoría y Políticas del Programa de Doctorado de la Facultad de Educación de la Universidad y se centra en el análisis de las relaciones que se establecen entre actores de la escuela y del municipio en el sistema escolar chileno. En un contexto de múltiples actores en el nivel local, interesa comprender cómo se coordinan los directivos de establecimientos básicos urbanos municipalizados y la autoridad que opera como interlocutor en tanto sostenedor educacional, es decir, la dirección o el departamento de administración de la educación de la respectiva municipalidad.

Con este propósito, se desarrolló un estudio de casos en dos comunas que presentan características análogas en varios aspectos, como el tipo de figura legal de la administración de la educación municipal (DAEM), la matrícula total de la enseñanza básica comunal y la vulnerabilidad socio-educativa de la población escolar atendida. En cada una de ellas, se seleccionaron dos escuelas municipales con características opuestas en términos de matrícula, vulnerabilidad y rendimiento académico. La metodología utilizada se centró en las apreciaciones de informantes claves respecto de microprocesos locales de coordinación, mediante el análisis cualitativo de entrevistas a los directivos de los establecimientos educacionales y las respectivas autoridades de educación municipal de los casos seleccionados, e incluyó a representantes provinciales del Ministerio de Educación.

La perspectiva teórica se enmarca dentro de la sociología de las organizaciones, y se nutre, principalmente, de los planteamientos de los autores Michel Crozier y Erhard Friedberg, y su enfoque estratégico que desde una perspectiva *interaccionalista,* considera tanto los elementos sistémicos como los intersubjetivos que inciden en los procesos de coordinación. Especial importancia adquirió el énfasis dado por Friedberg, en un marco teórico y empírico que propone conceptos para el análisis a nivel local de *"la dinámica de la acción organizada"*.

A partir de los relatos de los informantes claves, el estudio plantea un conjunto de proposiciones o conjeturas para caracterizar la coordinación entre los actores en cuestión. No sólo como el conjunto de actividades articuladas en torno a un objetivo, sino como un complejo proceso compuesto por dimensiones *normativas*, *estratégicas*, *basales* y *decisionales* que dan cuenta de la tensión entre dimensiones que limitan y potencian la capacidad de acción colectiva de los actores locales en los sistemas educacionales actuales y, en particular, en el subsistema municipal chileno a nivel de la educación básica. Asimismo, se levantan hipótesis y proyecciones para futuras líneas de investigación y consideraciones para las políticas educacionales.

PRESENTACIÓN

La primera parte de la tesis se estructura en cuatro capítulos. Un capítulo inicial que plantea sintéticamente los aspectos centrales de la investigación: **La problemática** y sus antecedentes, junto a una breve exposición del enfoque utilizado, las interrogantes y objetivos, así como elementos metodológicos que permiten contextualizar el estudio de casos realizado, para concluir con consideraciones sobre la relevancia y límites del estudio presentando los productos que se espera aportar.

En el Segundo Capítulo se desarrolla el **Marco de referencia** teórico con un recorrido por enfoques que abordan las relaciones de articulación en organizaciones sociales diferenciándolas en tres grandes grupos. En primer lugar, se presentan teorías que permiten comprender los procesos de coordinación en juego dependiendo de la forma de concebir la organización y su entorno. En segundo lugar, perspectivas que conciben y sitúan de determinada perspectiva a la persona, actor, sujeto o individuo, y en tercer lugar, se precisan los fundamentos y conceptos que permitieron construir un marco operativo-conceptual de la coordinación local y sus dimensiones desde un enfoque sociológico e interaccionalista, en base a la construcción teórica propuesta por Michel Crozier y Edhard Friedberg (1977) y en especial, se consideran los énfasis propuestos por este último (Friedberg, 1993).

En el Tercer Capítulo, el **Marco contextual**, se profundizan antecedentes propios al ámbito educacional que permiten comprender aspectos claves en juego en los procesos de coordinación en el subsistema municipal chileno organizados en torno a dos ejes de debate. Por una parte, la tensión entre las políticas de descentralización y de centralización. Por otra parte, el dilema entre mecanismos de coordinación que se derivan de modelos de gobernabilidad: la lógica de mercado, el estilo burocrático y modelos mixtos o postburocráticos.

En el Capítulo Cuarto, con el que finaliza la Primera Parte, se presenta la **Metodología** empleada que es de tipo cualitativa y puede ser caracterizada como constructivista. En primer lugar, se aportan fundamentos del diseño, para luego describir los procedimientos e instrumentos de recolección, análisis e interpretación de la información de los casos analizados.

En la Segunda Parte del Informe, se presentan los hallazgos y conclusiones del estudio de casos. El Capítulo Quinto, **Caracterización de los subsistemas educativos locales**, y el Capítulo Sexto, **Sintonías y tensiones entre desafíos**, permiten una visión de conjunto de los antecedentes descriptivos cuantitativos y cualitativos de las comunas y escuelas estudiadas, así como un primer acercamiento a elementos que componen la coordinación local de los procesos de coordinación. El Capítulo Séptimo, **Coordinaciones en torno a evaluaciones y metas**; el Octavo, **Coordinación de aspectos administrativo-financieros** y el Capítulo Noveno, **Coordinaciones en torno a procesos educativos**, en tanto cuerpo central del estudio, presenta los principales microprocesos o incidentes críticos relatados por los informantes clave que dan lugar al análisis de las dimensiones de la coordinación local presentes en cada uno de ellos.

El Capítulo Décimo, en tanto **Síntesis de los hallazgos**, presenta, a modo de proposiciones o conjeturas, los principales rasgos de las modalidades de coordinación que se deducen de los microprocesos analizados, enfatizando los elementos comunes y las diferencias por comuna y por tipo de escuela. Por último, el Capítulo Décimo Primero, propone consideraciones para las políticas educacionales en caso de una posible generalización de los hallazgos a otros subsistemas municipales de educación similares. Asimismo, plantea líneas de investigación futuras y una síntesis conclusiva.

PRIMERA PARTE:
CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO Y SUS REFERENTES

CAPÍTULO PRIMERO

1. LA PROBLEMÁTICA

En este capítulo inicial se presenta, en primer lugar, una síntesis de los antecedentes que dan origen al problema de investigación. En segundo término, se da cuenta de aspectos claves del enfoque mediante el cual este se transforma en un objeto de estudio. A continuación, se plantean las preguntas directrices y los propósitos de la investigación, así como elementos metodológicos del trabajo. Finalmente, se destaca la relevancia y los límites de la investigación.

1.1. Elementos constitutivos

La problemática surge inicialmente en torno al cuestionamiento del rol de la administración municipal en la generación de condiciones que apunten al mejoramiento de los establecimientos educacionales a su cargo. Este cuestionamiento se replantea en términos de las dificultades de conexión entre niveles y estamentos o instancias, en especial, del sistema de supervisión ministerial, las escuelas municipales y sus sostenedores. Por último, se precisa el objeto de estudio, que se centra en el vínculo entre directivos de establecimientos municipales y de departamentos de administración de la educación municipal en casos específicos, por las razones que se argumentan en las páginas siguientes.

1.1.1. La conectividad en el sistema municipal de educación en Chile

Desde el presente trabajo, el interés por los procesos de coordinación local en el sistema educacional chileno, en especial en el ámbito municipal, se inicia a partir de la personal preocupación de la investigadora por la situación de establecimientos educacionales que atienden a estudiantes de muy alta vulnerabilidad socio-educativa y que participaron de una política educacional de discriminación positiva desarrollada en el país desde 1990 hasta el año 2000: el Programa de las 900 Escuelas[1].

Las evaluaciones realizadas a este programa (Ministerio de Hacienda, 2001; Asesorías para el Desarrollo & Santiago Consultores, 2002) mostraron que, si bien un porcentaje importante de las escuelas lograban mejorar su promedio SIMCE en forma significativa -respecto de otras comparables-, muchas de ellas no lo mantenían luego de retirado el apoyo o bien, no presentaban un incremento sostenido en el tiempo. Los estudios explican este fenómeno -entre otros factores- por la falta de sintonía del programa con los administradores o sostenedores educacionales, quienes en una proporción importante no se involucraban activamente en el proceso de mejoramiento de los aspectos pedagógicos y tampoco aportaban modificaciones a ciertas condiciones de base de las escuelas que estaban en el ámbito de sus atribuciones (reemplazantes, horas suficientes para los jefes técnicos, mantenimiento oportuno de la infraestructura, recursos para dar soporte a talleres). Esto cobraba especial relevancia, en el caso de las escuelas municipales dado que constituían el 80% del universo atendido por el programa P-900.

[1] Su nombre oficial completo es Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad para Escuelas de Sectores Pobres. Consiste en una estrategia que se enmarcó en la política educacional de discriminación positiva del Ministerio de Educación desde 1990 hasta el año 2003. Atendía aproximadamente al 10% de los establecimientos básicos con más bajo rendimiento en pruebas estandarizadas nacionales (SIMCE) que concentran al 25% de la población escolar de mayor vulnerabilidad socioeducativa. Presenta varias líneas de apoyo, entre las que destacan Talleres de Reflexión Pedagógica colectiva centrados en los subsectores de lenguaje y matemáticas y realizados en cada escuela para los profesores de primer ciclo básico; Talleres de Aprendizaje para alumnos de tercer y cuarto año básico conducidos por jóvenes de la comunidad y que pretenden apoyar la autoestima y competencias de base en las mismas áreas de conocimiento. Posteriormente incorporó una línea de Gestión Escolar y otra de Alianza Familia-Escuela (MINEDUC, 2002; Larraín, 2003).

El rol del sostenedor educacional[2] de dependencia municipal ha sido analizado por diferentes trabajos académicos, investigaciones y estudios de carácter evaluativo en el marco del proceso de descentralización y las políticas de reforma al sistema educacional chileno: Hevia, Latorre y otros 1991; Larrañaga, 1995; González, 1999; Maureira, 1999; Mizala & Romaguera, 1998; Alvariño, Arzola, Brunner, Recart & Vizcarra, 2000; Raczynski y Serrano, Fernández & Pavez, 2001; Donoso & Schmal, 2002; entre otros. Se refleja, además, en documentos de carácter político-técnico, con diversas posturas: García-Huidobro, 1999; Cox, 2003; Horst, B., 2003; OECD, 2004; Donoso, 2004; Redondo, 2005; Montt, Elacqua, Pacheco, González & Raczynski, 2006, 2006; Eyzaguirre & La Fontaine, 2001; Consejo Asesor de la Presidencia, 2006, Román, 2008, POLITEIA, 2008).

Carnoy y otros (2003) profundizan sobre los efectos del modelo de funcionamiento caracterizado como de cuasi-mercado -porque, si bien, el Estado provee los recursos, propicia la competencia entre prestadores- que surge de la posibilidad de elección del establecimiento por parte de las familias (Vandenberghe, 1999). Luego de las reformas de los años 80, los establecimientos educacionales que reciben financiamiento estatal quedaron diferenciados en dos dependencias administrativas que presentan diferentes atribuciones y regulaciones legales según el tipo de sostenedor educacional: municipal y particular subvencionada, la que puede o no tener fines de lucro.

En el caso chileno, el proceso de descentralización se caracteriza, además, por la falta de legitimidad del proceso político-administrativo que le dio origen: la reforma estructural de descentralización y desconcentración administrativa y financiera del sistema educacional de los años 80 generada en un contexto dictatorial. Algunos de los

[2] En términos legales, el sostenedor municipal es la figura que en cada caso particular quedó registrada en el momento del traspaso de los establecimientos. En la mayoría de los casos es el Departamento de Educación Municipal (DEM), el Departamento de Administración Educación Municipal (DAEM) o la Corporación Municipal que tiene a su cargo los servicios de educación, salud y otros. (Entrevista a profesional del Departamento de Jurídica del MINEDUC, 15, abril, 2005 y Ministerio de Educación, 2005).

problemas reseñados en la etapa inicial del proceso son la desprotección y desprofesionalización docente, el desfinanciamiento, las escasas atribuciones del Estado para fiscalizar y las vagas exigencias a los sostenedores en el marco de la municipalización y la privatización. Como consecuencia de la posibilidad de selección de alumnos por parte de los establecimientos que tienen más postulantes que vacantes, se produce una fuerte segmentación de la población escolar según ingresos económicos. Los establecimientos municipales en su conjunto presentan fuerte concentración de estudiantes de mayores índices de vulnerabilidad socio-educativa y tienden a obtener promedios más bajos en las pruebas de rendimiento estandarizadas SIMCE[3];. Presentan, además, tendencia persistente al descenso de matrícula (Hevia, 1991; Carnoy, Cosse, González, Llanes & Martínez, 2003; González & Bellei, 2003; Redondo, 2005; Donoso, 2004; OECD, 2004).

Estos problemas se explicarían, entre otras razones, por insuficiencia en los recursos, en particular en los municipios que concentran escuelas pequeñas o rurales (UAH, 2003); por la persistente ausencia de competencias de las unidades responsables de la administración municipal (Rodríguez y Olavarría, 2005). Asimismo, varios autores asignan alta importancia a que el municipio no cuente con herramientas para desarrollar una gestión flexible –por ejemplo para contratar y despedir personal- lo que se explicaría básicamente por las restricciones que impone la normativa, principalmente el Estatuto Docente[4] (Larrañaga, 2004; Razcynski, 2006). Sin embargo, Paredes y Lizama (2006) destacan que hay otros elementos en juego que impiden mayor margen de maniobra para gestionar los recursos en el sistema municipal de

[3] El Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), consiste en pruebas estandarizadas a los alumnos de cuarto y octavo de Enseñanza Básica (primaria) y segundo año de Enseñanza Media (secundaria).

[4] "El personal docente de los establecimientos básicos y medios se rige por el Estatuto de los Profesionales de la Educación (Estatuto docente), aprobado en julio de 1991. Según esta ley, el personal bajo administración municipal recuperó su condición de servidores públicos y goza de la carrera profesional allí estatuida, en tanto que el personal de los centros privados se rige por un tipo de contrato específico, regulado por el Estado y subsidiariamente por el Código del Trabajo". Corresponde al DFL Nº 1 de la Ley Nº 19.070 que aprobó el Estatuto de los Profesionales de la educación, y de las leyes que lo complementan y modifican (Ministerio de Educación, 2004).

educación, como es el caso de la diferencia de lógicas y tiempos entre el ámbito educativo y el ámbito político local representado en la urgencia de visibilidad en los logros de los alcaldes frente a su electorado. La municipalización se asociaría entonces a una "alcaldización" de la administración de los establecimientos de esta dependencia.

Los estudios también aluden en forma reiterada a la cuestión de la denominada "doble dependencia" o una vinculación "bicéfala" (Lavín, 1998; UAH, 2003), en que las responsabilidades fueron distribuidas entre instancias que no necesariamente responden a los mismos propósitos y, lo que es más grave, la legislación no estableció, ni promovió procesos de articulación nítida entre ellas. Por una parte, el Ministerio de Educación mantiene atribuciones de fiscalización administrativa-financiera, además de orientación y apoyo en aspectos curriculares y pedagógicos. Por su parte, los sostenedores educacionales, administran los recursos que reciben por asistencia promedio de los alumnos. Con dichos recursos y aportes municipales deben financiar el personal docente, el mantenimiento de la infraestructura y otros gastos operacionales, sin necesariamente contar con la capacidad ni las competencias requeridas (Hevia y otros, 1991; Rodríguez y Olavarría, 2005).

Con el retorno de la democracia en 1990, este paralelismo en las atribuciones se mantuvo –e incluso se agudizó–, dado que no se modificaron los aspectos esenciales de funcionamiento del sistema, en la medida que desde el Ministerio del Interior, las políticas públicas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), promueven el fortalecimiento de las capacidades de los municipios, en tanto gobiernos locales representativos (Raczynski & Serrano, 2001). En cambio, la tendencia de las políticas educacionales, promovidas desde el Ministerio de Educación, fue fortalecer aspectos asociados al mejoramiento de los aprendizajes y de los procesos de los establecimientos educacionales, como el cambio en el currículum; la publicación de los

resultados en pruebas nacionales SIMCE; estrategias focalizadas en establecimientos de mayor vulnerabilidad[5]; promoción de la innovación desde los propios docentes, a través de Proyectos de Mejoramiento Educativo, y el apoyo de recursos didácticos, informáticos y de infraestructura. Lo anterior, sin modificar las facultades de los directivos y, prácticamente, ignorando a sus administradores (privados o municipales), en tanto destinatarios de criterios, incentivos o sanciones, respecto de la dimensión propiamente educativa de su desempeño (Larraín, 2005).

En los últimos años se han desarrollado políticas de evaluación que apuntan al mejoramiento de las competencias profesionales y de los procesos educativos como el Marco para la Buena Enseñanza, el Modelo de Calidad de la Gestión Escolar y el Marco para la Buena Dirección. En algunos casos, estos marcos de actuación en base a criterios predeterminados o estándares, implican procesos e instrumentos de evaluación y se han asociado a incentivos a los docentes como el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales (SNED), la Asignación de Excelencia Pedagógica, la Evaluación del Desempeño Docente y, en forma posterior, la Asignación de Desempeño Colectivo para Docentes Directivos (Ministerio de Educación, 2007a).

Estas políticas evaluativas irían en la dirección de las recomendaciones de organismos internacionales, sin embargo, se insertan o se agregan a los mecanismos ya existentes en el sistema escolar. Según el informe sobre las políticas educacionales de la UNESCO del año 2000, este fenómeno acumulativo ha generado tensiones y "problemas de asincronía entre distintos ámbitos de intervención de las políticas", agudizado por el paralelismo con que estas políticas son recibidas en las escuelas,

[5] La focalización es el proceso de selección de establecimientos educacionales en función de indicadores como bajos resultados obtenidos en el SIMCE y vulnerabilidad socio económica. Es desarrollada por el Ministerio de Educación de Chile e implica la participación de los establecimientos en estrategias o programas de mejoramiento a través de asesoría ministerial o externa, recursos didácticos entregados directamente o seleccionados por las escuelas. (www.mineduc.cl/Básica).

incluso a pesar de la complementariedad y sintonía de los diseños iniciales (García-Huidobro, 2000).

En esa línea, para efectos de la presente investigación, interesa destacar que entre los trabajos analizados existiría cierto acuerdo sobre la asociación entre, por una parte, las dificultades para mejorar la calidad y equidad educativa a nivel nacional, y por otra, la desconexión existente entre los diversos actores del sistema educacional chileno, en particular, entre los agentes intermedios en el ámbito municipal: los directivos de los establecimientos educacionales, los sostenedores y el sistema de supervisión técnico pedagógica del Ministerio (OECD, 2004).

El estudio evaluativo desarrollado por Serrano y otros (2001), junto con dar cuenta de la compleja situación reseñada, se centra en la "desvinculación" entre los procesos administrativos y financieros iniciados el año 80 y la reforma de los años 90 asociada a los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación, y construye sus recomendaciones "en el convencimiento de que ambos procesos deben necesariamente vincularse" y que esto pasaría por fortalecer el nivel municipal. En la misma línea, estudios de casos sobre buenas prácticas de gestión municipal (Pavez, 2004; Aristía, 2004), tienden a proyectar que, una vez resueltos los problemas de recursos y las restricciones legales, existirían evidencias de que un fortalecimiento del nivel comunal sería altamente auspicioso para la educación chilena. Por el contrario, el estudio de casos de Raczynski y Muñoz (2006) sobre diversas prácticas de supervisión a los establecimientos educacionales, tanto de instituciones privadas externas como del Ministerio de Educación, de sostenedores particulares subvencionados y municipales, no logra dar cuenta de ventajas comparativas a favor de estos últimos en los procesos de mejoramiento a nivel pedagógico, respecto de otros modelos o tipos de estructuras.

Para autores como Brunner y Elacqua (2003), el problema en la mayor parte del sistema educacional chileno y en particular el municipal, se evidencia y se origina en las graves deficiencias existentes en los procesos de apoyo pedagógico, supervisión, control e incentivos para que los profesores se apropien de los sentidos, fundamentos y contenidos del marco curricular nacional y desarrollen estrategias metodológicas y de evaluación pertinentes con los requerimientos y el nivel de aprendizaje que se demanda hoy en día. Cox (2003) destaca:

> *"(…) la débil conectividad de las políticas de reforma generadas por el centro del sistema, que juzga acertadas, con lo que finalmente ocurre en las aulas. E interroga sobre la efectividad de una configuración institucional que hace descansar los apoyos sobre una supervisión ministerial no suficientemente efectiva, que trabaja en paralelo más que coordinadamente con las administraciones locales, y las presiones sobre mecanismos de mercado probadamente inefectivos respecto de la educación municipal. Apoyos y presiones débiles que las unidades educativas procesan en marcos donde predominan principios de voluntariedad y sólo incipientes relaciones con el medio externo de rendición de cuentas"* (Cox, 2003).

Como se ha señalado, a partir de los años 90 la política educacional asigna gran importancia a la unidad escuela como factor fundamental para generar condiciones de mejoramiento y responsabilidad por los resultados (Arzola Vizcarra, 2002; Martinic & Pardo, 2003; Pozner, 1995, Cassasus, 2003, Scheerens, 2000), ya sea, promoviendo el trabajo en equipo y un liderazgo compartido con fuerte empoderamiento de los docentes, tal como se promovió en las estrategias del tipo microcentros rurales o equipos de gestión de inicios de la década de los 90 (García-Huidobro & Sotomayor, 2003), inspiradas en el movimiento de mejoramiento y teorías de liderazgo transformacional y distribuido o, enfatizando el liderazgo de los directivos del establecimiento, tal como se aprecia las políticas de inicios del presente siglo, más centradas en incentivos y desarrollo de competencias directivas.

En esa línea, la legislación chilena señala que cada establecimiento educacional define su propio proyecto institucional y un reglamento interno con normas respecto a la convivencia, la evaluación y la promoción de los alumnos; incluso puede elaborar programas de estudio propios. El director es considerado el principal responsable de que esto se lleve a cabo. Sin embargo, en el sistema municipal los directores tienen nulas o escasas atribuciones respecto de contratación o asignación de personal, que son propias del sostenedor municipal, quien, a su vez, no tiene responsabilidades claras, respecto de los procesos internos de los establecimientos.

A partir de estos antecedentes, pero sin necesariamente pronunciarse directamente sobre recomendaciones a las políticas educacionales, en el presente estudio se estima que es preciso comprender y analizar en profundidad procesos de coordinación entre los directivos de establecimientos municipales y del representante del sostenedor en distintos aspectos que los convocan. En el caso de las escuelas municipales, se estaría en presencia, entonces, no sólo de una "doble dependencia" respecto de los dos niveles o instancias superiores jerárquicas de la escuela (Ministerio-sostenedor), sino de una gestión escolar local "fracturada" entre la administración municipal de educación –orientada por la autoridad alcaldicia- y el director del establecimiento (UAH, 2003). Las modalidades de vinculación en este nivel, si bien han sido analizadas, han contado con menos atención por parte de los estudios y evaluaciones y, por ello se constituye como el centro del problema de la presente investigación.

1.1.2. Modos de regulación en subsistemas educativos locales

A continuación interesa resituar la problemática en un marco mayor que permita posteriormente comprender el enfoque que se utilizará para reconfigurar y precisar el objeto de estudio.

Se propone que en la actualidad, la fragmentación y la desconexión entre actores e instancias es una cuestión presente en la mayor parte de los sistemas educacionales y en el desarrollo de las políticas públicas en distintos sectores y que tendría parte de su explicación en la organización social mayor. Es decir, que las cuestiones de doble dependencia, gestión escolar fragmentada o descoordinación no corresponderían a un disfuncionamiento organizacional puntual del caso chileno, sino que requieren ser analizadas desde una perspectiva más amplia y diferente.

Autores como Lechner (2002) y Beck (1999) plantean que, en parte, este fenómeno se explica por la complejidad de las sociedades actuales en las que se aprecian presiones paradojales, que provienen, por una parte, de las tendencias a la globalización junto a una creciente deslegitimación del Estado Nación como referente orientador. Por otra parte, surge de la fuerza de los procesos de individuación asociados a señales de un debilitamiento de la acción colectiva, y donde nuevos elementos de pertenencia y referentes locales inciden en los procesos de coordinación y descoordinación de una manera diferenciada según los contextos particulares.

En la mayor parte de los sistemas educacionales, las atribuciones sobre el personal docente y otras están distribuidas entre diversos niveles o estamentos. Dupriez y Maroy (1999) analizan esta problemática como una tendencia creciente de las últimas décadas del siglo XX -y los inicios del presente- explicándola en gran medida por el carácter mixto o híbrido que caracteriza a los sistemas educacionales. En ellos conviven mecanismos y políticas que se han ido agregando -en una lógica incrementalista- en búsqueda de soluciones parciales a problemas previos, pero que combinados pueden ser fuente de contradicciones, las que requieren intensos ajustes y negociaciones

locales; además de tensiones entre niveles, porque responden a principios y lógicas contrapuestas.

Según Maroy (2004), este modo de regulación de los sistemas educacionales, es decir, la forma de orientar la acción de los agentes educativos, está compuesta de mecanismos postburocráticos mixtos. Estos mecanismos, se asocian a la lógica de mercado, porque promueven la competencia entre establecimientos por el alumnado, el énfasis en los resultados como reflejo del aprendizaje y la diversificación de los proyectos educativos y alternativas didácticas para enfrentar la enseñanza y la formación. Implican que el Estado asuma un rol evaluador y de promoción de la responsabilidad por los resultados (*accountability*) de los distintos agentes educativos. Todo ello, en un ámbito –la educación- en que la complejidad de los procesos y de los "bienes" que se quieren alcanzar, tanto a nivel privado o personal como público, hace difícil precisar la responsabilidad o influencia de cada variable y actor en los logros.

Para paliar esta complejidad, se han ido desarrollando formas de coordinación como el alineamiento a través de la estandarización de ciertos aspectos y procedimientos claves: mínimos deseables para el rendimiento de los estudiantes en aprendizajes de base, evaluados por instrumentos o pruebas comunes nacionales, regionales o internacionales; marcos de actuación del desempeño que definen las competencias deseables que deben alcanzar los docentes, directivos y otros agentes educativos que pueden estar asociadas a sistemas de incentivo y sanción; además, modelos de gestión escolar que presentan indicadores de resultados y descriptores del proceso que se observará en los establecimientos educacionales.

Más aún, Dupriez y Cornet (2005) destacan la tensión que provocan las políticas de reforma en el ámbito pedagógico, cuando junto con los mecanismos antes señalados,

se promueven prácticas de enseñanza asociadas a un enfoque constructivista, donde el conocimiento debe ser significativo y contextualizado; se promueve la diferenciación del apoyo a los estudiantes, según sus ritmos de aprendizaje; se incentiva la inclusión de alumnos con necesidades educativas especiales, y se valora el trabajo en equipo, la colaboración, redes profesionales y de participación o de autonomía local.

Ambos tipos de exigencias situados en una cultura escolar previa, en la que persisten normas implícitas asociadas, entre otras, a una fuerte preeminencia del trabajo aislado de los docentes con sus cursos, la persistente desvinculación de las autoridades político-administrativas de la complejidad de los procesos educativos; una organización gremial de los profesores que mantiene cierta fuerza y capacidad de negociación, y, como destacan Dubet y Martuccelli (1997), donde cada actor o agente educativo, y más precisamente cada sujeto, persona o individuo, busca dar sentido a su experiencia más allá del rol establecido formalmente.

En síntesis, la problemática mayor se asocia al conjunto de antecedentes que señala que en los sistemas educacionales actuales es complejo construir sentidos compartidos sobre las finalidades educativas y sobre los medios para lograrlo, porque: i) los modos de regulación y las demandas a la educación presentarían contradicciones o tensiones; ii) las lógicas de acción de los diversos estamentos y niveles serían de distinto registro y; iii) se han distribuido las atribuciones entre estamentos que no contarían con claros mecanismos de responsabilidad y especialmente de coordinación.

En el caso chileno en particular, los directivos de los establecimientos educacionales municipales, sus sostenedores y los supervisores de los niveles provinciales del Ministerio de Educación, no están asegurando en forma articulada las condiciones necesarias para que se desarrollen adecuadamente los procesos internos

de las escuelas de modo de favorecer el logro o mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos.

Esta descoordinación se asocia a una compleja realidad local con diversas vinculaciones entre los actores, como la doble línea de autoridad superior a la que se ve sometida la escuela -el Ministerio y el sostenedor- y donde interesa profundizar en la particular conexión entre directivos de escuelas básicas y autoridades representes del sostenedor municipal, porque presentan atribuciones y responsabilidades distribuidas respecto de la gestión del establecimiento, lo que podría generar espacios importantes de incertidumbre y, por ende, distintas modalidades de resolver problemas y desafíos a los que se ven enfrentados los actores educativos locales.

1.2. Construcción del problema de investigación

Antes de presentar las interrogantes del estudio, se estima necesario anticipar aspectos claves de la óptica a través de la cual se interpretará el fenómeno. Por ello, se esbozan los elementos teóricos de referencia, para, en un segundo momento, traducir y precisar el objeto de estudio en preguntas, en objetivos y en un diseño metodológico para abordarlo.

1.2.1. El enfoque

Diversas perspectivas han sido utilizadas como referentes para analizar, desarrollar y evaluar la calidad de los sistemas educacionales y de las escuelas. Entre ellas, cabe destacar los modelos de efectividad escolar, de mejoramiento educativo y enfoques organizacionales como calidad total y otros (Alvariño, et al., 2000). En su mayoría,

estos modelos se centran en la unidad educativa y sus procesos de gestión interna, tanto pedagógicos como de gestión institucional y comunitaria.

En ese sentido, Gairín (2000) señala que la dificultad de los estudios de efectividad escolar de carácter cuantitativo, es que no han logrado incorporar adecuadamente factores asociados a los agentes intermedios del sistema educativo, como la administración local. Un tipo de dificultad metodológica radica en que los elementos relativos a procesos, como las modalidades de supervisión o de relación de la autoridad local con la escuela, están lejos del proceso educativo propiamente tal, inciden en forma indirecta o mediados por otros aspectos y, por ende, requieren ser analizados en conjunto con éstos últimos. En ese sentido, no son fácilmente aislables en tanto factores independientes o se requieren antecedentes contundentes para definirlos en forma nítida como una variable válida en diversos contextos y casos. En forma paralela, la línea de investigación asociada al mejoramiento educativo favorece un estudio contextualizado de las trayectorias de desarrollo, innovación de establecimientos educacionales específicos y un análisis de los elementos que favorecen los cambios. Sin embargo, se critica a esta tendencia el énfasis en relatos específicos que promueven mayor satisfacción de la comunidad educativa, pero, al mismo tiempo, llevan a la pérdida de foco respecto de los logros de los aprendizajes (Maureira, 1999). En el último período se avanza hacia estudios que no conciben en forma lineal la correlación entre variables de gestión o de aula con los resultados educativos, sino más bien en forma articulada y sinérgica.

En esa misma línea, investigaciones anglosajonas como las desarrolladas por Bond, Boyd y Montgomery (1999), Bullock y Thomas (1996), Leithwood, Leonard y Sharrait (1998), Fletcher-Campbell y Lee (2003) y otros sintetizados en Scheerens (2000) y en Leithwood y Riehl (2003), dan cuenta de la importancia de los niveles intermedios,

como el distrito escolar, en la efectividad de los resultados y en los procesos de mejoramiento educativo. Se estima que una limitación que poseen estos trabajos es que son más bien descriptivos o bien, que su marco conceptual no permite avanzar en la comprensión del fenómeno.

Para superar esas limitaciones, y dado el estado de desarrollo de los aspectos en estudio, se optó por una perspectiva eminentemente comprensiva que se basa principalmente en los planteamientos desarrollados por el sociólogo organizacional Erhard Friedberg en su obra *"El poder y la regla"* (1993). Este autor propone lo que denomina, un marco de "análisis de la dinámica la acción organizada", que surgió de la reelaboración de sus planteamientos con el sociólogo de las organizaciones Michel Crozier expresadas principalmente en la obra *"El actor y el sistema"* (1977). El también denominado *"análisis estratégico"* se sitúa preferentemente en un registro "micro" o "meso" y sus conceptos claves son básicamente: actor, desafíos, estrategia, sistema de acción concreto, reglas del juego y zona de incertidumbre, autonomía e interdependencia, poder, conflicto y cooperación.

Ambos autores consideran que los aspectos estructurales orientan y enmarcan la acción individual y colectiva, pero no la determinan totalmente porque, incluso en las instituciones más restrictivas, las personas o grupos guardan siempre un margen de maniobra que les permite -según sus propósitos, creencias, competencias y margen de maniobra- desarrollar estrategias o tácticas de resistencia y negociar o co-construir acuerdos implícitos y explícitos sobre las formas y medios necesarios para lograr los fines institucionales y compatibilizarlos con los propios. Más aún, los sistemas sociales o las organizaciones se estructuran en torno a objetivos institucionales y reglas inestables, que son resignificados y reapropiados por los integrantes, según sus propios intereses y valores o según su propia visión de lo colectivo.

¿Cómo se produce ese proceso? Más allá de los aspectos definidos por las normas y la estructura de la organización, las contradicciones macrosistémicas y otras de tipo local y organizacional generan "zonas de incertidumbre", que son fuente de iniciativa y poder, en las que los actores toman decisiones, interactúan y se coordinan de diversas formas para asegurar la coherencia y cooperación mínima que sus vínculos les exigen.

En ese marco, se plantea, entonces, que los agentes y entidades educativos del nivel local municipal: profesores, directivos, apoderados, autoridades y funcionarios de la municipalidad e incluso, autoridades y supervisores del Ministerio, actúan, toman o dejan de tomar decisiones en función de múltiples factores. Por una parte, elementos de carácter macrosistémicos, como los mecanismos y normativas que regulan las respectivas atribuciones. Por otra, aspectos de índole micro- o mesoscópico, como la forma de ejercer autoridad y de responder a ella, la legitimidad recíproca, junto con la forma de interpretar y utilizar los respectivos espacios de acción para el logro de los fines comunes y los propios.

A partir de los elementos teóricos hasta ahora anticipados, es posible deducir que, dentro del marco conceptual, la noción de coordinación no se entiende solamente como el proceso mediante el cual se articulan recursos y acciones en torno a un objetivo común claramente identificable.

En esa línea, aportan valiosos elementos empíricos y conceptuales sobre procesos de coordinación local en el campo de la educación, las investigaciones sociológicas que analizan los modos de regulación de los sistemas educacionales desarrolladas en el mundo anglófono -(Ball, Cardoso, Neath, Vincent & Thrupp, 2004; Hall, Placier, McKendall & Cockrell, 2000), Jean Derouet (2000), Agnes Van Zanten (2005) e Yves

Duterq (2005)-, en Francia, en Portugal -Barroso (2005)- y en Bélgica -Christian Maroy (2004) y Vincent Dupriez (2002).

Estos trabajos -que también puede ser situados en una perspectiva interaccional y que, en parte, se nutren de planteamientos de Crozier y Friedberg-, permiten ampliar los registros o dimensiones de análisis de la construcción de modalidades de coordinación entre los actores, diferenciando e integrando la articulación y tensión entre elementos como: sentidos y propósitos comunes, complementarios o en franca oposición; la interpretación y aplicación de normas legales y sociales; la construcción de compromisos o acuerdos locales; la definición y desarrollo de estrategias conjuntas o complementarias; la recíproca legitimación de las competencias, y las lealtades o complicidades con base afectiva, ideológica o política.

En esa línea, en el presente estudio, la coordinación entre la escuela municipal y su sostenedor será considerada como parte de un cierto orden local, estructurado en forma provisoria y contingente, en torno a aspectos que pueden ser compartidos o complementarios, y que pueden estar en el registro de los objetivos y las formas de lograrlo, pero también de las creencias, los valores, los instrumentos y las normas.

Parte gravitante del trabajo inductivo-deductivo del presente estudio consiste en construir un marco conceptual-operativo de las dimensiones de la coordinación educativa local, que permita describir y comprender los mecanismos de regulación y desestabilización en juego en situaciones o casos muy particulares de vínculos entre actores del subsistema educativo municipal chileno.

1.2.2. El objeto de estudio

El problema se construye en torno a dos cuestiones prioritarias e íntimamente ligadas entre sí. Primeramente, una de índole político-práctica -por calificarlo de alguna manera- que surge del cuestionamiento de la forma de operar del sistema escolar chileno, y que se refiere a una visión compartida en la literatura especializada respecto de las agudas dificultades, desarticulaciones y problemas que existen en las relaciones entre actores y niveles educativos, lo que se expresa en el nivel local, en particular en el subsistema municipal, y que atentan contra la calidad y equidad del servicio educativo, declaradas por las políticas nacionales.

Un segundo registro del problema -que surge del anterior y es el foco del trabajo- es de índole comprensiva con requerimientos empíricos: se plantea que antes de proponer un estudio de representatividad estadística y/o recomendaciones de políticas, se requiere reenfocar la mirada sobre el subsistema municipal y definir como unidad de análisis las coordinaciones entre los actores de la escuela y del municipio, en el complejo marco institucional en el que se desenvuelven; es decir, en una red de coordinaciones entre actores de diversos niveles, con propósitos, estrategias, responsabilidades y competencias, no siempre análogos o complementarios.

Se propone, entonces, que considerando la complejidad de las finalidades educativas actuales, los modos de regulación del sistema chileno y las múltiples coordinaciones locales -en especial a nivel municipal- generan ambigüedades importantes y zonas de incertidumbre que inciden en la coordinación entre los actores educativos; por tanto, se justifica profundizar en el estudio de situaciones de coordinación entre los directivos de los establecimientos y de la unidad representante del sostenedor con la finalidad de comprender cómo sincronizan su visión de los

desafíos de los establecimientos a su cargo, construyen procesos de cooperación, asumen la resistencia y los conflictos entre y con los profesores y actores educativos locales.

1.2.3. Preguntas directrices

Las preguntas del estudio fueron precisadas en la medida que se avanzó en la construcción de la problemática, gracias al contraste permanente y recursivo entre los antecedentes empíricos y los elementos conceptuales. A continuación interesa dar cuenta de ciertos hitos en ese proceso de construcción de las preguntas orientadoras.

Desde el primer momento, la interrogante genérica y central ha sido **¿cómo se coordinan actores de la escuela municipal y su sostenedor en el sistema educacional chileno?** El optar por un enfoque comprensivo e *interaccionalista* implicó el levantamiento de preguntas de carácter descriptivo del tipo: ¿quiénes se coordinan?, ¿a través de qué tipo de actividades?, ¿qué elementos del contexto inciden en los procesos de coordinación?, cobrando especial relevancia la cuestión del sentido dado por los propios actores: el para qué se coordinan los diversos actores, en otros términos, ¿por qué, si lo hacen, se esfuerzan por aunar criterios o sincronizar sus proyectos o acciones?

En un segundo momento, a partir de los aportes teóricos del **análisis estratégico** propuesto por Crozier y Friedberg (1977) y Erhard Friedberg (1993), las interrogantes adquirieron el siguiente carácter:

i) **¿Cuáles son los principales desafíos -objetivos, problemas e intereses en juego- que apelan a la coordinación entre los actores de escuelas municipales y de su**

sostenedor educacional, representado en los directivos de los establecimientos y del respectivo Departamento de Administración Municipal DAEM, desde la perspectiva de estos y otros agentes locales?

ii) ¿Mediante qué estrategias los distintos actores asumen esos desafíos?, en función de los elementos que tienen disponibles en la zona de incertidumbre en la que deben operar? En particular, **¿cuál es la relación entre el margen de maniobra percibido como potencialmente factible y el efectivamente activado por los directivos de las escuelas municipales y de los respectivos administradores locales?**

En relación a los elementos contextuales que incidirían en los procesos de coordinación, ¿qué elementos consideran los actores que obstaculizan o facilitan las decisiones y coordinaciones entre los directivos de las escuelas y del DAEM?, en especial:

iii) Desde el macrocontexto, según informantes claves de subsistemas **¿cómo inciden los modos de regulación y la normativa del sistema educacional chileno?**

iv) Desde los niveles meso- y microscópico **¿qué aspectos de carácter local, normativos e interpersonales, están en juego en los procesos de coordinación entre la escuela y su sostenedor, en especial entre sus directivos?**

La selección de los casos (comunas) y subcasos (escuelas) dan cuenta de interrogantes que también interesa explicitar, a saber:

- En subsistemas municipales similares en determinados aspectos sociodemográficos y educativos **¿es posible encontrar diversas modalidades de coordinación? ¿Cuáles? ¿Por qué?**

- **¿Existen diferencias en las formas de coordinarse de los DAEM e integrantes de las escuelas municipales con bajo rendimiento y escuelas con mejores rendimientos de la misma comuna? ¿Cuáles? ¿Cómo se explican por informantes locales claves?**

1.2.4. Propósitos del estudio

A partir de las interrogantes anteriormente planteadas se han definido las finalidades del trabajo de investigación.

Objetivo general

Comprender y caracterizar procesos de coordinación entre escuelas municipales urbanas y la unidad responsable de la administración, en tanto representante del sostenedor educacional, en especial entre los directivos de ambas instancias, desde su propia perspectiva y de actores de los Departamentos Provinciales de Educación, en tanto representantes locales del Ministerio de Educación.

Objetivos específicos

1) Analizar las sintonías y tensiones entre los desafíos planteados por directivos de escuelas municipales y de la correspondiente administración municipal, desde su propia perspectiva y de representantes locales del Ministerio de Educación.

2) Caracterizar las estrategias para asumir los desafíos y, en especial, el margen de maniobra de los diversos actores del subsistema municipal, en particular de los directivos de escuelas y de la administración, desde su propia perspectiva y de representantes locales del Ministerio de Educación.

3) Identificar los mecanismos de regulación del sistema educacional chileno que inciden en las modalidades de coordinación local en diversas situaciones y, en especial, entre los directivos de los establecimientos educacionales básicos y de

la respectiva administración de educación municipal, desde su propia perspectiva y de representantes locales del Ministerio de Educación.

4) Identificar elementos locales que facilitan o dificultan las coordinaciones entre las escuelas y su sostenedor municipal, desde la mirada de los directivos de los establecimientos, de la administración municipal y de representantes locales del Ministerio de Educación.

1.2.5. Elementos empíricos

Para responder a las preguntas respecto de situaciones locales específicas y avanzar en un marco conceptual sobre las dimensiones de la coordinación, se desarrolló un estudio de casos de carácter indagatorio.

La necesidad de realizar estudios de caso se deriva, en primer lugar, de la constatación de la alta heterogeneidad de las comunas chilenas en términos de tamaño, tipo de población atendida, recursos administrados, aspectos culturales y otros. En segundo lugar, atendiendo a los planteamientos de los principales autores de referencia Crozier y Friedberg (1977) en el sentido que cada "sistema de acción concreto" en el que se inscriben los procesos de coordinación entre la escuela y su sostenedor, se construye en forma específica y contingente, porque está situado en un contexto determinado y los actores toman decisiones en función de diversos propósitos y normas en juego.

Se ha optado por seleccionar dos comunas que presentan algunos elementos afines y en cada una se ha seleccionado dos escuelas con características opuestas en términos de rendimiento y matrícula. La recolección de información se basa en entrevistas semi-estructuradas a los directivos de las cuatro escuelas y de los dos DAEM, además a dos

integrantes del Departamento Provincial de Educación como entidad local del Ministerio de Educación.

El análisis de la información combina procedimientos inductivos y deductivos que se inspiran de las proposiciones teórico-metodológicas de los autores del enfoque de referencia (Crozier y Friedberg, 1977; Friedberg, 1993) y de aportes de investigadores de métodos cualitativos en educación como Huberman y Miles (1984), además de consideraciones que surgen de los aportes de la teoría fundamentada, Glaser y Strauss (1967).

1.3. Aportes, alcances y límites del estudio

El interés y relevancia del trabajo y su enfoque semi-inductivo, radica a juicio de la investigadora, en que no sólo se pretende profundizar en descripciones vividas de la percepción de los actores locales, sino que se pretende ubicar los aspectos críticos, los puntos en tensión a partir de los cuales levantar categorías comprensivas a modo de hipótesis, que puedan nutrir otras investigaciones sobre las interacciones entre los actores locales o intermedios del sistema escolar chileno y de otros con elementos análogos en sus modos de regulación. Con el fin de clarificar lo que se puede esperar de la investigación se ha considerado necesario precisar el tipo de producto o resultado que se pretende aportar:

- Un marco de análisis o modelo conceptual de interpretación de microprocesos de coordinación educativa local, en base a un conjunto articulado de dimensiones y subdimensiones que muestran aspectos estratégicos, normativos, basales y decisionales, que surge, en gran medida, de una operacionalización de la teoría de las organizaciones propuesta por Michel Crozier y Erhard Friedberg, enriquecida y contextualizada gracias a los aportes

conceptuales de otros autores complementarios y del trabajo empírico construido a partir de las percepciones de actores educativos locales.

- Proposiciones -a modo de conjeturas o hipótesis- que caracterizan los procesos de coordinación entre directivos de escuelas urbanas con su respectiva administración municipal en los casos analizados, a partir las distintas dimensiones de la coordinación local del modelo conceptual construido.
- Interrogantes, consideraciones, proyecciones y líneas de investigación futuras en política educacional, en particular, respecto de las relaciones entre los actores locales en el sector municipal en el nivel de Educación Básica del sistema escolar chileno.

El tipo de aporte de una investigación de esta naturaleza, permite indagar en situaciones específicas y comparables en algunos aspectos, desde de una "armadura conceptual básica" como propone Friedberg, que se confronta con la mirada de informantes claves, participantes de las situaciones. Así se logra proponer distinciones teórico-prácticas más precisas que permitan comprender o proponer conjeturas para ese y otros casos análogos, así como, proposiciones tentativas para el subsistema mayor que los contiene.

Respecto del alcance del estudio, al analizar el tipo de resultados buscados, se confirma el carácter indagatorio propuesto y, por ende, no se pretende caracterizar totalmente los dos subsistemas municipales analizados, tampoco se espera generalizar desde la perspectiva de la representatividad estadística, ni menos entregar recomendaciones aplicables directamente en estrategias o políticas educacionales, lo que no excluye que éstas últimas pudieran nutrirse de las consideraciones que surjan de los elementos relevados por el estudio.

CAPÍTULO SEGUNDO

2. MARCO DE REFERENCIA

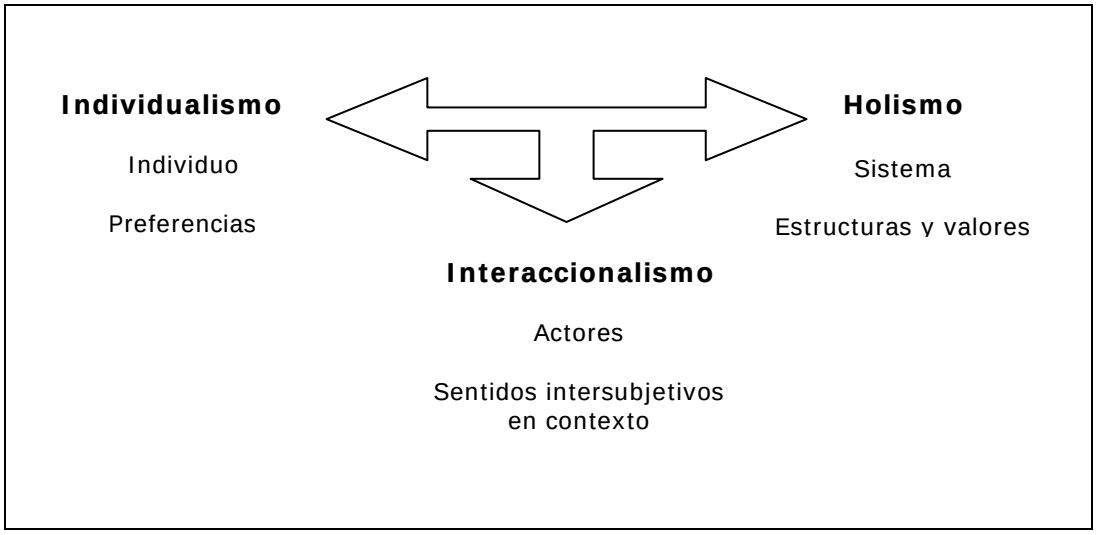
El problema de estudio puede ser analizado desde diversas perspectivas. Es un tema que está en la frontera de varias disciplinas y enfoques de las ciencias sociales. La coordinación entre escuela y administración municipal puede ser estudiada desde teorías psicosociales, sociológicas, antropológicas e, incluso, desde teorías económicas que analizan los niveles meso y micro o local. También desde subdisciplinas o ciencias aplicadas, como teorías del desarrollo y de políticas públicas. Se puede intentar un estudio dentro del movimiento de investigación de efectividad escolar o en el de mejoramiento educativo, como el realizado por Maureira (1999), siempre que se clarifique el enfoque o modelo organizacional de base que se adoptará[6].

El análisis de procesos de coordinación local requiere contar con la claridad necesaria sobre cómo el enfoque asumido se sitúa respecto de la relación entre, por una parte, el grado o margen de libertad y decisión de los individuos y, por otra, el grado o tipo de influencia sobre la acción humana atribuido al contexto y las estructuras entendidos como las normas, las costumbres y la posición ocupada por el actor en el sistema (Crozier & Friedberg, 1977).

En la tradición de las ciencias humanas cada enfoque tiene una concepción más o menos explícita de esa relación, sin embargo, es posible reconocer teorías que han explicado la acción social y la coordinación humana, privilegiando uno u otro polo. En un extremo, enfoques individualistas como la teoría clásica de la elección racional destacan las posibilidades de decisión de los sujetos y se centran en comprender su

[6] Esto porque, como señala Scheerens (2000), la mayor parte de este tipo de investigación no lo explicita, pudiendo dar la impresión de que todos parten de los mismos supuestos.

sistema de preferencias, en muchos casos desligándolos de las influencias de sus lazos sociales, culturales y organizacionales. En el otro extremo, perspectivas holistas como enfoques estructuralistas, sistémico-funcionalistas o teorías de la dominación plantean que "lo social" determina y explica las actividades, valores y actitudes de las personas.



Elaboración propia.

Figura 1: Referentes paradigmáticos para el estudio de la acción social

La tendencia más fuerte en la actualidad en las ciencias sociales, es analizar el fenómeno de la coordinación de las acciones, adoptando una postura intermedia entre individualismo y holismo (Bernoux, 2004), que reconoce la existencia de una compleja dinámica de interdependencia mutua entre lo individual y lo colectivo. No se trata de una visión ecléctica que incluya una mezcla de ambos enfoques, sino que se trata de una postura diferente. Los actores, a través de su interacción, construyen las instituciones sociales, las reglas y normas culturales y éstas, a su vez, influyen en su accionar. Más aún, los actores dan sentido a su acción inmersos en referentes sociales simbólicos, que pueden recrear en especial porque en las sociedades actuales co-

existen múltiples interpretaciones y valores en juego. Como señalan los autores de referencia:

> *"es entorno a estos dos polos opuestos que se estructura nuestro razonamiento. El actor no existe fuera del sistema que le otorga su (margen de) libertad y la racionalidad que puede utilizar para actuar, pero el sistema no existe sino gracias al actor que lo porta, le da vida y puede cambiarlo"* (Crozier y Friedberg, 1977: 11. Traducción libre).

En esta mirada interaccionalista, destacan perspectivas como la sociología de George Simmel; la teoría de la acción y de los movimientos sociales de Alain Touraine; el interaccionalismo simbólico de la Escuela de Chicago; los estudios de Erving Goffman; la etnometodología de Garfinkel; la sociología de Antony Giddens y la sociología de las organizaciones plateada por Crozier y Friedberg. Es desde este tipo de postura interaccionalista o accionalista que interesa analizar la coordinación de la escuela municipal con su sostenedor y, en especial entre sus directivos.

En el punto siguiente, se presentan diversos aportes teóricos que han contribuido a reflexionar en torno a procesos de coordinación, ya sea en la sociedad en su conjunto, en subsistemas sociales o en organizaciones específicas empresariales, estatales o civiles.

Los planteamientos se organizan en los tres grandes grupos teóricos presentados. Esta división no implica que cada enfoque no tenga, a la vez, una visión de la acción individual o del ser humano con mayor o menor capacidad de influencia, de la acción colectiva o de las estructuras sociales y su coerción en el actuar personal y, de las interacciones sociales como ámbito válido de análisis y de producción de lo social.

La presentación da cuenta en forma sintética del recorrido personal realizado a fin de comprender las visiones posibles que permitirían abordar la problemática. No

pretende ser un estado del arte cabal del conjunto de teorías con las cuales sería posible analizar el tema del estudio. Los contenidos se desarrollan en gran medida en función de la lectura directa de los autores reseñados y, gracias a los aportes, entre otros de Martuccelii (1999), José Rodríguez de Rivera (1999), Weinberg (1995), Bernoux (1985 y 2002), Donatello (2002), Dupriez (2002) y de la propia trayectoria de análisis de los enfoques presentados desarrollada por Erhard Friedberg (1993).

Subyace a la exposición de cada teoría o enfoque el tipo de la pregunta o foco problemático abordado, los aspectos centrales de las nociones de organización y de actor (individuo o sujeto) que priorizan y los elementos sobre la coordinación que plantea o que se deducen en cada caso. Interesa además identificar ciertas consideraciones o consecuencias de los planteamientos para el ámbito de las políticas y sistemas educacionales. Por último, se precisan los aportes y límites del enfoque para el presente estudio.

2.1. La coordinación desde las estructuras

En los siguientes acápites se esbozan los planteamientos que se derivan de, enfoques funcionalistas y cientificistas representados por Durkheim y Comte, Fayol y Taylor, el tipo de coordinación que se deriva del modelo de organización burocrático propuesto por Max Weber y de una mirada crítica al respecto relevada por Crozier. Además, se presentan las reflexiones que surgen de teorías sistémicas en sus diferentes versiones, precisando los planteamientos de teóricos de la contingencia representados por Mintzberg, que aporta elementos desde un registro organizacional. Se finaliza el punto con la contribución de la teoría de redes sobre modalidades de coordinación de índole horizontal o simétrica y otros enfoques que se asocian a una organización post-burocrática.

2.1.1. Una respuesta a la división del trabajo y una función de control

Rodríguez de Rivera (1999) señala que el análisis de las organizaciones y de la coordinación, se encuentra asociado en sus inicios al estudio de la sociedad en sentido amplio.

August Comte (1842/1975 en Bernoux, 1985), planteó que la división del trabajo era la base de la organización de la sociedad humana, asimilándola a un organismo vivo, que comporta en sí mismo la diferenciación de las actividades y la cooperación entre los hombres para combinar sus esfuerzos y así, producir. Si bien aparecen aquí las primeras metáforas sistémicas, el énfasis determinista, funcional y productivista marca a este autor, que apuesta por un consenso fundamental, natural y universal en la sociedad.

Lo más importante es que esta tendencia parte del supuesto que los problemas de la coordinación entre actores no requieren ser tematizados o incluidos en planes de trabajo. Supone que los diversos estamentos asumirán en forma casi mecánica y sinérgica o automática los lineamientos de la estrategia, decisión o política.

Cada vez que determinados actores diseñan estrategias o toman decisiones en temas específicos, ignorando la necesidad de explicitar los procesos de división de tareas y nuevas responsabilidades, junto con los requerimientos que surgen en términos de re-articulación, se deduce que para ellos la coordinación será fruto de un ajuste natural, es decir, no es parte de una cuestión a resolver por el plan o diseño, no requiere intencionalidad, ni medios, ni acuerdos o condiciones.

Es posible apreciar que un conjunto no despreciable de políticas y programas educacionales se inician y desarrollan, obviando la necesidad de establecer coordinaciones entre los participantes. Como se plantea en el presente estudio, existe una normativa que precisa roles y funciones con atribuciones y responsabilidades, aunque rara vez establece mecanismos de articulación entre instancias que comparten un ámbito de acción, pero que no son dependientes jerárquicamente.

El sociólogo Emile Durkheim (1893/1960 en Bernoux, 1985), se aleja de la idea de un consenso social naturalizado y da cuenta de cómo la división del trabajo no tiene sólo una función económica, sino que permite potencialmente crear una solidaridad entre las personas: "el más destacable efecto de la división del trabajo no es que aumenta el rendimiento de las funciones divididas, sino que las torna solidarias" (Durkheim, 1893/1960, en Bernoux, 1999: 24).

Para este autor, la división del trabajo asegura en un sentido amplio la cohesión de las sociedades más complejas por la interdependencia, complementariedad y colaboración que requiere y que genera. Como no es un fenómeno natural, en las sociedades complejas y con alta especialización, se requiere de la solidaridad "orgánica": un sistema de coordinaciones de funciones y tareas organizado desde las autoridades competentes (Boudon & Bourricaud, 1982/1994:189).

De este tipo de razonamiento, se puede derivar que la coordinación debería estar en función de la unidad de la organización, es decir, de las finalidades comunes de la acción colectiva. No se concibe en esta visión el conflicto de intereses o, por ejemplo, la posibilidad de compatibilizar fines o intereses diferentes, y potencialmente complementarios.

En el ámbito de la administración, interesa bosquejar elementos centrales de los planteamientos de Taylor (1911 ver Rodríguez de Rivera, 1999), así como de los trabajos de Fayol (1916 en Dupriez, 2002). ¿Cómo asegurar que los empleados se desempeñen de manera efectiva? La principal preocupación de Taylor era registrar con máximo detalle las tareas desarrolladas en cada función de los operarios, para luego diseñar la forma óptima de su ejecución (The best way). De este modo, los superiores directos podrían, sin necesariamente haber tenido la experiencia directa, contar con los elementos para supervisar su desarrollo. Esto facilitaría la detección inmediata de las desviaciones de las conductas de los trabajadores. La organización se concibe entonces como una unidad homogénea con objetivos claramente establecidos por lo más alto de la jerarquía, que todos los integrantes suscriben o deben suscribir.

Se rescata de estos aportes la importancia dada al análisis de la necesidad de coordinación que surge en sociedades y organizaciones sociales complejas, que se caracterizan por la división del trabajo y la especialización. Sin embargo, la coordinación en esta mirada, cargada de pretensiones científicas y racionales, se identifica con un modelo prescriptivo relacionado básicamente con hacer más efectivos los procesos de vigilancia y control jerárquico de los procedimientos para asegurar los objetivos de productividad de la organización.

2.1.2. La formalización burocrática legitimada

¿Por qué en distintas sociedades, períodos y organizaciones sociales, los individuos aceptan consejos, órdenes o se someten a las afirmaciones de otros? ¿Todos responden al mismo tipo de influencia? ¿Todos los tipos de estructuras organizacionales, o más precisamente los tipos de dominación legitimados, utilizan las mismas modalidades de coordinación?

Para responder directa o indirectamente estas interrogantes, Max Weber elaboró una tipología (ideal o pura) de formas de orden, de autoridad y su fuente de legitimación (Weber, 1922/2004). Si bien este autor es el máximo representante de las teorías accionalistas comprensivas, se ha optado por incluir este aspecto de sus planteamientos en este punto de los antecedentes teóricos, porque se concentra en la dimensión más colectiva de su teoría: la caracterización de los tipos de dominación, en particular, el que se basa en una autoridad legal racional y que se asocia a la estructura burocrática (que se aleja de la actual visión meramente peyorativa de este tipo de organización).

Según Weber, la coordinación burocrática implica un orden o "dominación legítima" propia de la modernidad en la que las organizaciones están orientadas a fines seleccionados racionalmente y con medios acordes a esos objetivos. En la burocracia el *"poder es legítimo en cuanto está fundado en normas racionalmente estatuidas"* (pactadas u otorgadas), es decir, "se obedece no a la persona sino a reglas que establecen a quién y en qué medida obedecer"(Weber 1929/2004: 706).

En ese sentido, también *"el que emite una orden"* en una organización burocrática, lo debe hacer en función de la ley superior que lo mandata en virtud de una *"competencia concreta"* (Weber 1929/2004: 707), es decir, una atribución que ha sido otorgada.

Este tipo de orden, se diferencia de otras formas de ejercer el poder que presentan sus propias fuentes de legitimidad. En la *"dominación tradicional"* -representada en el sistema patriarcal- las acciones de obediencia se fundan en la costumbre, se hace porque *"siempre ha sido así"*. En el poder carismático, la legitimidad se basa en las virtudes mágicas, heroicas o intelectuales de quien da las órdenes, aconseja y organiza.

La burocracia se aleja, además, de la obediencia que surge de la racionalidad instrumental, que se basa en la propia conveniencia o *"constelación de intereses"* por parte del que obedece. La dominación fundada en estos móviles sería para Weber más inestable que la de carácter legal-racional.

La burocracia estatal no es el único tipo de dominación legal. Lo es toda aquella administración que opera con estatutos y se rige por el derecho, así como las instituciones o los cuerpos colegiados que eligen o rotan a sus directivos, o los parlamentos. Es decir, corresponde al tipo de la dominación legal *"la estructura del Estado moderno y el municipio"*, pero también *"la relación de dominio en una empresa capitalista privada, una asociación o cualquier unión que tenga un equipo jerárquicamente articulado y que se rija por un conjunto de normas establecidas"*. (Weber, 1929/2004:708).

La organización burocrática permite asumir la complejidad y reducir la incertidumbre, ya que implica la división del trabajo en subunidades con funciones bien determinadas. Las atribuciones de poder están claramente establecidas (disminuyendo las posibilidades de abuso arbitrario), existe unidad de mando, las reglas son impersonales, la calificación técnica es el criterio básico de selección del personal y el registro por escrito de procedimientos, actos administrativos y decisiones es clave.

La burocracia permite movilizar gran cantidad de recursos, en torno a los fines estatuidos mediante una coordinación centralizadora y jerárquica, con mecanismos de control asegurados, como se ha señalado, por reglas y procedimientos previamente establecidos y descritos.

La coordinación se logra, en alguna medida, mediante aquella autoridad o atribución que ejercen funcionarios en virtud de un estatuto sancionado, sujeto a normas racionales, predefinidas y procedimientos estandarizados, pero no es una preocupación central de la organización burocrática. Se separa la decisión política de la administración de las acciones conducentes a esas decisiones.

En síntesis, desde este ángulo de análisis interesa rescatar los aportes de Weber que permitirán comprender la dimensión normativa de la coordinación, en particular, el tipo de formalización, estandarización y previa determinación de los procedimientos de control o coordinación que se utilizan en instancias jerárquicas como las analizadas.

2.1.3. La burocracia exacerbada

Si bien las organizaciones racionales aparecen como garantes de cierta igualdad de todos ante la ley, porque los procedimientos están estandarizados, Weber estima que la creciente burocratización también acarrea problemas como la alta compartimentalización, la despersonalización, pérdida de sentido o "desencantamiento" que caracteriza a las sociedades modernas occidentales y sus instituciones. Desde las posiciones específicas, se tiende a olvidar los objetivos institucionales. La burocracia acarrea una creciente rutinización. La personalidad burocrática del funcionario hace poco a poco primar el apego al procedimiento y la letra del reglamento por sobre el espíritu de la ley que los funda. (Rodríguez, 2001).

Crozier (1963 y 1989) plantea que en la práctica, un modelo así funciona solo en la medida en que las personas estén permanentemente realizando múltiples ajustes “oficiosos” que permitan reducir o disimular la distancia que existe entre lo prescrito por la regla o el procedimiento racionalmente descrito y, la manera como ocurren las

situaciones cotidianas específicas, que con sus ambigüedades no siempre es reducible a tipologías o procedimientos estandarizados o descritos en términos genéricos por reglamentos o manuales.

He aquí elementos fundamentales para analizar el problema de estudio en el sistema educacional chileno y, en particular, en el subsistema municipal de educación:

a) Existirían aspectos asociables a la dominación legal racional burocrática, en la medida en que el vínculo contractual y las atribuciones se rigen por el derecho público[7], en el cual las leyes determinan y precisan el mandato de cada instancia, estamento y cargo.

b) Retomando el tipo ideal puro de estructura legal racional, el sistema chileno presenta una burocracia "a medias", porque en el marco de la descentralización de los años 80, se ha roto "la unidad de mando", respecto de quien define los propósitos y procedimientos de las unidades educacionales. Por una parte, están los municipios en tanto entidades autónomas con unidad de mando interna, y por otra, el Ministerio de Educación.

c) Los municipios tienen varias atribuciones, entre otras, la de administrar ciertos recursos de la educación. Las decisiones políticas conviven en esta instancia local con procedimientos administrativos en forma diferente a la separación entre política y administración técnica, planteada por Weber para el tipo burocrático puro.

d) Más aún, desde algunas perspectivas, se ha perdido la legitimidad de racionalidad teleológica del sistema burocrático, es decir, aquella que establece conexiones coherentes entre objetivos y medios. No existen mecanismos claros que orienten los recursos (personal, infraestructura, recursos) a los fines

7 Al contrario del derecho privado que resguarda los "derechos subjetivos" y sólo es indicativo o prescribe lo que está prohibido en el marco del bien común, contra los derechos del otro, el derecho público determina sólo lo que el mandato faculta explícitamente. (Weber, 1929/2004).

(formación y aprendizaje de los alumnos), sino que estos están en torno a una finalidad intermedia (otro medio): la asistencia de los alumnos. A pesar de lo anterior, los mecanismos descentralizados de "cuasi mercado" del sistema educacional chileno, asegurarán de otro modo la relación medios y fines educativos porque operan con otro tipo de incentivos dinamizadores (la competencia).

e) Mirado sólo desde las escuelas como unidades organizacionales, muchas de ellas poseen una baja procedimentalización. Los establecimientos presentan normas y sanciones para determinadas conductas de los alumnos, pero no siempre están determinados los pasos, las personas con quienes se deberá hacer la interlocución si no se está de acuerdo con las calificaciones o con una sanción. Otros establecimientos no organizan la información pedagógica más sustantiva de la trayectoria de los alumnos, sólo las notas. Al decir de Arzola (1998) en muchas escuelas *"la racionalización de la gestión escolar entró con retraso"* y en otras, prima más bien una gran fragilidad institucional porque se basa en una *"gestión de tipo tradicional o carismática"* que actúa según criterios levantados caso a caso, dependientes de estilos personales de los directivos.

2.1.4. La autorregulación y la interacción del sistema con su medio

Los trabajos de los clásicos como Weber y Taylor no presentan un lenguaje común, ni registros de preocupaciones análogas. La teoría general de sistemas propuesta por Ludwig von Bertalanffy en 1969 tuvo el mérito, entre otros, de permitir referencias conceptuales compartidas que diferencian y profundizan la comprensión de los fenómenos sociales y organizacionales, generando una serie de trabajos con distintos focos y énfasis, pero con un cierto lenguaje básico común (von Bertalanffy, 1976; Rodríguez, 2001).

Como señala Bonami (1993), una visión sistémica de la coordinación implica considerar que la organización está inserta en un todo mayor y, a su vez, sea considerada una unidad distinta. Los enfoques sistémicos son subsidiarios del evolucionismo; pretenden y buscan comprender totalidades, encontrar recurrencias y patrones. Existen diversas teorías sistémicas que, según Morgan (1997 en Bonami 1993), dependen de la metáfora con la que se quiera asociar la idea de organización, por ejemplo, la célula o un organismo vivo, lo informático o el universo.

Las teorías que asocian la organización con la metáfora del organismo vivo, en general, están asociadas a la vertiente psicosocial, privilegian la coordinación como interacción entre personas o grupos, destacando la coordinación como la búsqueda de resolución de conflictos con fines adaptativos al entorno social u organizacional.

Bonami (1993) señala que dentro de las teorías que han entendido la organización como una máquina -por ejemplo de tipo cibernética-, la tendencia es a pensar la coordinación como la relación con el entorno para captar información y así poder autorregular la acción interna de la organización.

En estos enfoques, se asume que la unidad se sitúa en un entorno, existe una clara diferenciación entre el adentro y el afuera, es decir, la organización es una estructura unitaria con límites claros situada en el contexto que equivale al medio ambiente, -que existiría en sí mismo en tanto un dato objetivo no mediado por la interpretación simbólica de los sujetos o la cultura- y, que amenaza, desestabiliza o permite la sobrevivencia porque contiene o no los recursos necesarios.

Desde esta mirada sistémica simple, dividir el trabajo en la organización, permite reducir complejidad, asignando parcelas de problemas a unidades menores, a

subsistemas especializadas, pero al mismo tiempo incrementa la complejidad interna. Entre otros motivos porque se crean conflictos entre las decisiones de dichas unidades. Esta complejidad, en términos de comunicación y problemas de sintonización en las maneras de enfocar los problemas, prioridades o decisiones y actividades parciales, es el problema que debe reducirse mediante la coordinación (Rodríguez de Rivera, 1999). Esta puede ser una función, generalmente asignada a directivos o jefaturas, y tiende a estar centrada en el control de las conductas que apuntan o se desvían del objetivo de la institución desde la perspectiva de la jerarquía organizacional.

Algunos elementos de este paradigma pueden relacionarse con el modelo de racionalidad económica, o "modelo de racionalidad orientada por objetivos" en el cual Scheerens (2001) clasifica los estudios de efectividad escolar centrados en los factores de producción y que utilizan un esquema simple de la teoría de sistemas: insumos-proceso-productos. El "proceso" en estos estudios puede ser considerado "una caja negra" o como un conjunto de variables cuantificables del tipo "método de enseñanza *a* o método *b*". Es posible además diferenciar otros subgrupos de estudios. Aquellos que se interesan en el logro de los propósitos -la eficacia- y los que se concentran en la relación costo-beneficio -la eficiencia-. Entre los primeros, algunos trabajos que evalúan los productos en términos de resultados ("Outputs") propios al sistema escolar -como el rendimiento en pruebas estandarizadas- y otras investigaciones priorizan los logros en términos de aportes posteriores ("Outcomes"), evaluables luego de haber cumplido una trayectoria completa en el sistema, como la inserción laboral.

Darío Rodríguez (2001) plantea que la concepción sistémica constructivista, representada por Niklas Luhmann, pretende superar la racionalidad económica clásica y un análisis funcionalista desarrollado por su profesor Talcott Parsons. Luhmann (1998/1976) presenta nociones de interés para el presente estudio como la doble

contingencia, ya que en forma similar al enfoque asumido Crozier y Friedberg (1977), considera lo contingente de cada situación a enfrentar en una organización; implica considerar tanto las normas sociales u organizacionales, como las actitudes individuales. Lo contingente lo asocia a que los intereses o las reglas "pudieron haber sido otras", es decir, hay espacio para cierta incertidumbre, autonomía y posibilidades de modificar las reglas. Para comprender la doble relación de una entidad consigo misma y con el entorno se apoya en aportes de la cibernética y en la noción de *autopöiesis* proveniente de los estudios de biología celular, en especial los desarrollados por Maturana y Varela (Varela, 2000). Dinamiza entonces el concepto de sistema, propuesto por Parsons, planteando que es la propia unidad la que se autorregula y crea la distinción con el entorno en la medida que lo percibe y comprende desde sus propias capacidades perceptuales y relacionales.

En ese sentido –y considerando algunos de los elementos de las nociones respecto de la complejidad, la diferenciación y fragmentación social propuestas por el autor–, en principio, su enfoque permitiría "leer" el problema de estudio. Sin embargo, se estima pertinente tener presentes las críticas o más bien prevenciones del propio Francisco Varela (2000: 441-442) sobre este tipo de enfoque. Enfatiza la inconveniencia epistemológica de extrapolar de manera excesiva las nociones y consecuencias de la *autopöiesis* celular al ámbito social. Martuccelli (1999: 142-184) plantea que, paradojalmente, Luhmann también cae en el mito del equilibrio con tendencia funcionalista y evolucionista que pretendía superar porque plantea una macro teoría social, en la que, luego de exponer la diferenciación creciente de los procesos y sistemas como una de las características centrales de las sociedades modernas, pretende o tiende a explicar todo fenómeno social con los mismos conceptos; aplicar el modelo creado sin dejarse interpelar por la empiria; utilizar los casos o ejemplos situacionales sólo para confirmar sus principios y postulados, sin cuestionar,

reformular o enriquecer nociones iniciales, como lo permiten las teorías denominadas de alcance medio. Para reducir la complejidad y la incertidumbre, enfatiza la capacidad de auto-referencia del sistema o subsistema que se ordena a sí mismo, como una forma superior de conseguir el mutuo ajuste de sus partes. Otra fuerte limitación del enfoque es que, en el esfuerzo por teorizar los sistemas sociales, se ignora a los actores: es la dinámica y contingente diferenciación de los sistemas la que explica la indeterminación y la incertidumbre.

A la luz de los elementos precedentes, es posible señalar que dentro de los enfoques económicos, organizacionales y sociológicos que se basan en la teoría general de sistemas es indispensable hacer distinciones: entre lo que se denominarán enfoques sistémicos cerrados simples y perspectivas sistémicas complejas y abiertas. Se distinguen además macro-teorías y teorías de alcance medio, que son aquellas que se construyen y profundizan en un ámbito específico. Ahora bien, se estima necesario profundizar en planteamientos sistémicos que se sitúan en ese último registro, como es el *enfoque de la contingencia*.

2.1.5. La contingente estandarización de procesos y resultados

¿Es posible ofrecer principios generales para asegurar el buen funcionamiento de las organizaciones? ¿Es posible un modelo que logre explicar de manera simple y predecir el comportamiento humano en el trabajo? Para la teoría de la contingencia, surgida luego de la Segunda Guerra Mundial -representada por Woodward (1965 en Friedberg, 1993) y Henry Mintzberg (Mintzberg & Quinn, 1991)-, la respuesta a ambas preguntas es negativa.

Frente a interrogantes del tipo ¿qué forma de organización es mejor, una participativa y democrática o una jerárquica?, o bien, si surge un cambio en la situación

económica nacional y, por ende, a una deprivación de la demanda ¿cómo debe reaccionar la empresa?, la respuesta más probable de autores como Mintzberg, será: "depende"... Dependerá de la estructura interna de la organización, de los mecanismos de coordinación que priman y de las especificidades del contexto. En otros términos, lo importante para asegurar el logro de los objetivos de la empresa o institución es asumir la complejidad organizacional interna y externa. Más aún, no existen recetas únicas (se declaran contrarios al The Best Way de la administración clásica), sino que se requiere atender y reaccionar estratégicamente a las transformaciones del medio ambiente, en particular, cuando están asociadas a los recursos y condiciones tecnológicas. Asimismo, es indispensable "reconocer la interdependencia de los factores personales y situacionales" que permiten entender el comportamiento de empleados, directivos, funcionarios y trabajadores (Lawrence y Lorsch, 1973 en Vecchio, 1991).

No todas las organizaciones tienen la misma configuración y existen formas de resolver las cuestiones de coordinación interna de diversa forma. Esta será más o menos adecuada, no sólo a los requerimientos del medio exterior, sino según estas estructuras internas. En ese sentido, es importante la coordinación interna y la coordinación externa, más aún el ajuste permanente entre ambas.

Tal como se presenta en los puntos siguientes, Mintzberg clasifica los tipos de configuraciones o formas de organización y en cada uno identifica las partes internas de la organización que predominan y la forma de coordinación que se prioriza. Además, distingue diferentes formas de ejercer el poder en la organización y, por último, da cuenta de ciertas variables o características del medio ambiente que es necesario considerar para luego planificar un proceso estratégico adecuado (Mintzberg & Quinn, 1991).

a) Mecanismos de coordinación según la configuración organizacional

Para Mintzberg, los mecanismos de coordinación son los medios estructurales que aseguran la articulación entre las partes internas de la organización y sus respectivas responsabilidades y que permiten en forma más o menos adecuada acercarse a los objetivos institucionales. Estos mecanismos pueden ser complementarios, pero su uso e intensidad y sistematicidad varían según la estructura y tipo de institución: organizaciones fuertemente productivas o de servicios profesionales, estructuras pequeñas o compuestas por múltiples áreas o departamentos, jerarquizadas o más bien horizontales. A continuación se presenta un cuadro síntesis que define cada uno de los mecanismos de coordinación y su conceptualización según Mintzberg (Mintzberg & Quinn, 1991).

Tabla 1: Mecanismos de coordinación según Mintzberg

Modalidad de coordinación	Forma de operar
Ajuste mutuo	Adaptación a través de la comunicación informal entre los trabajadores o profesionales o entre jefaturas y subordinados
Supervisión directa	Se entregan instrucciones y se controla su ejecución en forma presencial
Estandarización del proceso	Para cada puesto se definen en forma precisa las funciones, los procedimientos y las tareas a efectuar
Estandarización de resultados	Se levantan y controlan estándares sobre el volumen, cantidad o nivel de logro a alcanzar por individuo, departamento o unidad.
Estandarización de normas	Corresponde a la generación de un sistema de creencias compartido, asociado a sentimientos de pertenencia e incentivos por la misión a cumplir
Estandarización de competencias	Se determinan las habilidades necesarias y se promueve su armonización mediante la formación inicial y continua.

Elaboración propia a partir de Mintzberg & Quinn, 1991.

Como se puede anticipar, cada mecanismo de coordinación señalado evoca un tipo de estrategia utilizada en el sistema educacional. Al respecto, Vincent Dupriez destaca que:

> *"En función de los países y los establecimientos considerados, es posible imaginar un lugar más o menos preponderante para cada uno de los seis mecanismos (de coordinación), pero en términos generales ha predominado la estandarización por habilidades. Toda la organización de los cargos y tareas descansa en el tipo de certificado que tienen los profesores. Un profesor básico puede hacer clases en cualquier curso de la enseñanza básica, pero no puede impartir enseñanza en la Educación Media o Superior".* (Dupriez, 2002: 21. Traducción libre).

En las dos últimas décadas el sistema escolar chileno comparte la tendencia mundial, de aumento y diversificación de mecanismos de control, apoyo, presión, incentivo o sanción, pero no siempre con los mismos fines:

- La elaboración del currículum nacional o regional con precisión en niveles de desempeño respecto de los aprendizajes esperados en los alumnos -estandarización de resultados- puede tener fines de calidad asociados a equidad social si se fijan metas nacionales o mínimos aceptables. Pero, el hecho de que esos resultados sean evaluados por pruebas estandarizadas y luego publicados puede promover o agudizar la diferenciación y segmentación del mercado.
- Los mecanismos de evaluación externa de la calidad institucional de los establecimientos educacionales como la acreditación o la certificación sobre la base de indicadores preestablecidos por modelos de calidad de la gestión escolar es otro reflejo de la combinación de tipos de coordinación centrados en la estandarización de los procesos y los resultados.
- Los programas de actualización y de perfeccionamiento de profesores, el incentivo a estudiantes de altas competencias académicas, las becas y el apoyo a las universidades con recursos estatales reflejan un intento por mejorar la calidad a

través de la estandarización de competencias docentes. Esto parece contraponerse a la multiplicación de programas especiales de formación de profesores, donde los estudiantes no ingresan con pruebas de admisión nacional como en el resto de las pedagogías, no se exige una malla curricular con la misma carga académica y no realizan prácticas profesionales.

- Los mecanismos de evaluación del desempeño de los profesores y directivos sobre la base de estándares de competencias y procedimientos uniformes puede combinar mecanismos de estandarización y diferenciación de procesos y habilidades.
- Los programas de apoyo como profesores consultores o académicos que intervienen, buscan diversificar estrategias de supervisión que combine apoyo y presión experto (MINEDUC, 2002), es decir, la coordinación en función de la estandarización de competencias y un tipo de coordinación por ajuste mutuo entre experto y novato, o entre pares profesionales que no está mediado por alguna relación o interdependencia jerárquica formal. Cuando las estrategias de acompañamiento al aula se realizan por jefaturas, el énfasis tiende a estar puesto en el control por supervisión directa, en especial, si se asocia a la evaluación del desempeño.

Mintzberg diferencia los mecanismos de coordinación de las maneras de influir en las decisiones y acciones de otros, y además busca una correspondencia con el tipo de organización, tal como se presentan a continuación.

b) Formas de ejercer influencia

Desde la perspectiva de la *teoría de la contingencia*, el control personal cara a cara, el control burocrático, el sistema ideológico, el sistema de competencias especializadas y los juegos políticos son maneras de orientar la conducta de los otros y ejerciendo control o la persuasión (Mintzberg & Quinn, 1991: 418). Estas formas de influencia parecen confundirse o derivarse del respectivo mecanismo de coordinación. Sin embargo, interesa destacar que en cada tipo de organización estaría más legitimada una forma de poder. Así, se propone que en organizaciones profesionales, el mecanismo de coordinación priorizado sería la estandarización de las habilidades de sus integrantes y el tipo de influencia legitimado provendría de quién posee o alude a las más altas competencias en el ámbito de especialización de esa organización o departamento.

En el ámbito educacional, el carácter profesional y a la vez jerárquico de las instituciones escolares presenta y requiere complejas combinaciones de formas de ejercer influencias, sin dejar de lado, los aspectos informales como los juegos políticos. Respecto de estos últimos, en una mirada crítica a la teoría de la contingencia, Dupriez constata que:

> *"los sistemas de influencia propuestos por Mintzberg, son extremadamente formales y se basan esencialmente en la definición explícita de reglas, posiciones jerárquicas o competencias reconocidas. Los juegos políticos y, en cierta medida, la ideología escapan a esa definición formal de poder. Más aún los juegos de poder son para Mintzberg una manifestación problemática del desplazamiento legítimo del poder, que sirven al individuo, en detrimento de la organización y son comportamientos conflictivos que siembran la discordia".* (Dupriez, 2002:22. Traducción libre).

El propio Mintzberg confirma lo anterior Reconoce en forma explícita que no valida los juegos políticos en las organizaciones como son: la insurgencia, la

contrainsurgencia, el patrocinio, las alianzas, el juego de la experiencia, de la opresión, de la línea contra el staff. Estos no aportarían mayormente a los fines de ellas Le parecen más legítimas las otras formas de control, pero señala que estos juegos deben conocerse por parte de la gerencia, ya que en determinado momento pueden ser útiles, en especial si fallan los mecanismos de coordinación asociados a las otras formas de poder (Mintzberg & Quinn, 1991: 422). Cuando se profundice en los trabajos de Crozier y Friedberg (1977), se podrá apreciar que los juegos políticos no siempre oponen los objetivos personales y los colectivos y que se puede ampliar su mirada, como las formas de interacción para resolver lo que la organización formal no logra definir. Se deduce además que Mintzberg se opone a ellos en la medida que son estrategias que tienden a ser utilizadas por los subordinados, que no tienen mecanismos formales de influencia.

c) El contexto

Como se señaló, la teoría de la contingencia no limita su mirada a las conformaciones internas de las organizaciones, sino que se interesa por la relación con el entorno. Se indican cuatro variables:

- El grado de estabilidad del medio, es decir, si es más o menos regular en sus patrones (recursos que aporta) y, por ende, previsible.
- El grado de complejidad, el que será mayor en la medida en que, por ejemplo, para comprender el contexto es necesario contar con conocimientos especializados.
- El grado de hostilidad: los entornos dinámicos son más hostiles, ya que exigen respuestas nuevas más rápidas de las organizaciones.
- El grado de diversidad: si el entorno demanda más o menos lo mismo o si presenta una amplia gama de requerimientos.

Un aporte de la teoría de la contingencia al presente estudio, es diferenciar los mecanismos de coordinación de las formas de ejercer poder para que esa coordinación opere. Se estima, sin embargo, que el término "mecanismo de coordinación" mueve a confusión, porque lo que Mintzberg en realidad identificó en varios casos fue **el foco en el cual se realiza la coordinación**: ya sea los resultados o partes del proceso como las actividades o tareas, las habilidades o competencias. Pero, no siempre permite describir los procedimientos o acciones que realizan las personas para articular ese aspecto o coordinarse en torno a ese registro.

Interesa relevar que Mintzberg, junto con negar validez a otras formas de poder que no sea el otorgado por la estructura formal del cargo o las competencias, tampoco analiza en profundidad las negociaciones y acuerdos como mecanismos de coordinación propios de las instituciones políticas y de todo tipo de organización en la que este registro siempre está presente.

2.1.6. Coordinaciones interorganizacionales y en red

Klinj (1998) plantea que la teoría interorganizacional sucedió de algún modo a la teoría de la contingencia en su estudio de la relación de la organización con su medio. Autores como Levine y White (1970 en Klinj, 1998), consideran el entorno como un conjunto de organizaciones que tienen intercambios de recursos, y entre las que se llevan a cabo acuerdos para asegurar la coordinación y la cooperación necesarias a la interdependencia que las liga.

Estos enfoques se nutren del tipo de coordinación que es propia al mercado, en la que, el cliente y el proveedor del servicio se asocian porque tienen recursos e intereses complementarios y donde el estudio de los niveles de simetría o poder es clave: quién

tiene mejor información y capacidad de influir en el otro, cuánto depende el otro de los recursos que poseo, situaciones de monopolio.

Las decisiones son el resultado de negociaciones que pueden implicar, a la vez, intereses en conflicto y necesidad de colaboración, porque el poder radica en la posesión y dependencia de recursos que se intercambian y no en una estructura piramidal o una autoridad central. Los tipos de acuerdos logrados entre organizaciones fueron el foco de los análisis y se clasificaron según el grado de formalización de las normas y de autonomía: de ajuste mutuo, de alianza y corporativos (Klinj; 1998:15-16).

Otros estudios, inspirados en parte la teoría de redes, analizan la elaboración de las políticas públicas como un campo o arena donde diversos grupos de interés (*stake holders*), subsistemas, comunidades de políticas públicas u otro tipo de red entre actores, tratan de elaborarlas, oponerse, apropiarse o reforzar el tema en cuestión con distintos grados de conflictividad, costos de coordinación y tipo de estructuración, más simétrica y horizontal o más vertical o centralizada (Bachrach & Baratz, 1962 y Ripley, 1987 en Klinj, 1998, Steinberg & Moore, 2000).

El aporte de este tipo de estudios radica en que se hace evidente la importancia de la dependencia mutua o interdependencia: cada unidad debe ajustar estrategias con otras instituciones o actores para lograr sus objetivos. Otro aporte es que la determinación de la estructura de las redes y del poder, requiere un análisis empírico a posteriori, porque las interacciones estratégicas son complejas e impredecibles por la cantidad de actores y objetivos en juego. Más aún, esta indeterminación es parte del proceso, ya que los actores no tienen certezas de cómo será el resultado de la correlación de fuerzas.

Ahora bien, los límites de estos estudios radican en que –al igual que Mintzberg- se concentran en generar clasificaciones o tipologías de redes y patrones de estructuras organizacionales, sin profundizar en la descripción y comprensión de los aspectos relacionales e indeterminados de los vínculos entre actores que pertenecen a las organizaciones en presencia.

2.1.7. Modalidades de coordinación híbrida y post-burocrática

En la segunda mitad del siglo XX, frente a la deriva de las organizaciones burocráticas –en sinergia con la crisis de sistemas estatales centralizados- se reciente la crisis del modelo legal-racional y surgen modelos de administración como la gestión por proyectos, estructuras matriciales o la Nueva Gerencia Pública que pretenden otorgar mayor efectividad y capacidad de adaptación al medio de las empresas o instancias estatales. Promueven la creatividad, el trabajo en equipo, mayor margen de decisión en diversos niveles, pero en especial pretenden cambiar las formas de motivar a sus integrantes para que puedan centrarse en los objetivos institucionales y no sólo en procedimientos pre-establecidos que pueden no ser los requeridos en situaciones complejas, emergentes o no previstas (Eminet, 2005).

Esta nueva tendencia se inspira en empresas de alto nivel que "rinden o dan" cuenta de sus resultados y proyecciones a sus clientes y accionistas; en las que sus integrantes son co-responsables de las metas institucionales, percibiendo incentivos por sus logros; donde los niveles intermedios predominan y manejan los principales mecanismos de coordinación, requiriendo para ello de cierto nivel de competencias y autonomía. Es decir, se apoyan en modelos como las estructuras adhocráticas o profesionales según la clasificación de Mintzberg.

Asimismo, este nuevo estilo se apropia de la lógica de coordinación que está en la base de la teoría y las relaciones de mercado, en las que oferente y demandante se asocian contractualmente para fines complementarios en situaciones de poder supuestamente análogas, se nutre de los aportes de la teoría interorganizacional y de redes, así como otras formas de comprender y asumir la gestión exponencial del conocimiento y de la información (Castells, 2006).

Ramio (2001) da cuenta de distintas expresiones de la Nueva Gestión Pública –surgida en países anglosajones– como la desregulación, la gerencialización, la privatización, la externalización y una nueva ética de la gestión pública, que asocia a la transparencia y la rendición de cuentas en base a la responsabilidad por los resultados (*accountablity*).

En el Capítulo Tercero Marco Contextual, se profundiza en los objetivos, mecanismos, alcances, en los efectos de este modelo de política aplicado a los sistemas educacionales en América Latina y particular en Chile.

A modo de síntesis de la noción de coordinación que se puede derivar de perspectivas teóricas que dan énfasis a aspectos estructurales de las organizaciones y de la acción colectiva, en la página siguiente se presenta un esquema síntesis. Se nombra cada enfoque, luego, la visión de organización que posee, la visión de persona o individuo que comporta, la modalidad de coordinación que prioriza y el tipo de política que se podría deducir de él.

Cabe señalar que no se incluye a Mintzberg y la teoría de la contingencia, en la medida que propone una tipología que incluye prácticamente todos los mecanismos de

coordinación formales señalados en la tabla. Aunque, como se ha planteado, minimiza mecanismos informales como los acuerdos tácitos y las negociaciones (destacado por el enfoque de redes), por los juegos de poder e influencia que implican.

Tabla 2: Síntesis de enfoques desde la mirada estructural y sistémica.

Enfoque	Visión de la organización	Visión Actor/ Individuo/sujeto	Modalidad prioritaria de coordinación	Tipos políticas
Funcionalismo naturalista y economicista (Comte)	Opera como un organismo vivo centrado en la productividad	Parte constitutiva de la sociedad que aporta a su productividad.	*Coordinación productiva naturalizada* Es un proceso natural que permite articular las diferentes funciones sociales, tal como ocurre en un organismo vivo.	Al elaborar proyectos o programas, las coordinaciones no requieren mayor diseño, ni estrategias. La alineación entre actores se genera naturalmente en torno a los objetivos institucionales
Funcionalismo Sociológica (Durkheim)	Sociedad moderna es compleja, requiere, a la vez, de la especialización y de la cohesión social	Los esfuerzos de los actores deben ir en pos de lo establecido social, colectiva o institucionalmente.	*Coordinación funcional cohesionadora* Es una respuesta a la división del trabajo. Permite superar la fragmentación que surge de la especialización y genera un tipo especial de interdependencia entre los individuos: la solidaridad orgánica	En el diseño y ejecución objetivos institucionales definidos desde la jerarquía priman por sobre los personales porque aseguran la integración social
Administración cientificista (Taylor, Farol)	Organización es unitaria, homogénea con objetivos político-estratégicos y de mercado, claros y definidos por la jerarquía	Autoridad superior toma decisiones, operarios obedecen, niveles intermedios controlan en función de procedimientos definidos por expertos.	*Coordinación productiva y científicista* Conjunto de mecanismos de vigilancia de los procedimientos previamente especificados para asegurar mediante la supervisión técnica los objetivos de productividad de la organización.	Las políticas se concentran en diseñar mecanismos de control según lo dictaminan modelos racionales de administración en función de los objetivos definidos desde la jerarquía
Burocrático legal (Weber)	Estructura jerárquica y racional, validada por un marco legal garante de la igualdad de todos ante la ley.	Autoridades y funcionarios investidos con atribuciones desarrollan y controlan procedimientos sin arbitrariedades	*Coordinación burocrática legitimada* Conjunto de procesos centralizados y jerárquicos o verticales con mecanismos de control asegurados por reglas y procedimientos previamente descritos y validados.	Las políticas se orientan a la generación de leyes, reglamentos y medidas que especifican orientaciones y marcos de actuación bien determinados de cada una de las diferentes instancias y sus coordinaciones en términos de dependencia jerárquica
Burocrático deslegitimado (Crozier)	Estructura jerárquica y centralizada recargada de procedimientos que cobran mayor validez que los fines para los que fueron creados	Autoridades y funcionarios que cumplen tareas en forma rigurosa, pero parcelada, sin aplicar criterios para hacer prevalecer el espíritu de la ley.	*Coordinación burocrática fragmentada* Mecanismos de control vertical asegurados por reglas previamente descritas que generan rutinización. No existen acciones, discursos o mecanismos que den sentido de conjunto: fragmentación.	Para cada tema o problema surge un conjunto de normas, procedimientos y reglamentaciones que se encuentran desarticuladas de otros mecanismos que atañen a las mismas unidades, estamentos o tipos de actores.
De redes (Castells)	Estructuras flexibles que operan con mecanismos simétricos	Actores se organizan en torno a objetivos comunes	*Coordinación horizontal* Mecanismos de regulación entre instancias de influencia relativamente análogas a través de intercambios y ajustes mutuos permanentes y dinámicos	La acción pública considera instancias permanentes y fluidas de la participación de los involucrados directamente en el diseño, la ejecución y la evaluación de las estrategias
Post – burocrático (Mario)	Subestructuras estatales que combinan formas centralizadas y descentralizadas y lógicas de mercado y procedimental.	Autoridades y funcionarios pueden responder a tareas y a la vez a resultados	*Coordinación jerárquica matricial* Conjunto en el que se combinan procedimientos marco preestablecidos y procedimientos horizontales entre instancias y niveles	Acción pública que en su elaboración combina elementos gerenciales y participativos en múltiples niveles y que otorga alta relevancia a la evaluación de los resultados y a la rendición de cuentas

Elaboración propia.

2.2. La coordinación desde la mirada de los actores

En los puntos siguientes se presentan distintas formas de concebir a las personas en situaciones sociales que implican coordinaciones. En primer lugar, la mirada que prioriza la capacidad de cálculo racional de los individuos. En segundo lugar, el enfoque que pone énfasis en dimensiones socioafectivas de la persona humana, pero no sin dejar de orientar esos aspectos en pos de la efectividad de los resultados de las organizaciones. En tercer lugar, las perspectivas que plantean que la identidad de los sujetos o agentes se construye subordinada a las dimensiones culturales y sistemas sociales. En cuarto y último lugar, las teorías que proponen una visión interaccionalista, en la que los actores se desenvuelven y articulan combinando en parte cierta capacidad estratégica bastante limitada con móviles que se asocian a cuestiones afectivas, culturales o difíciles de identificar, pero que se pueden comprender en el contexto situacional en el que se producen.

2.2.1. El individuo capaz de elección racional

Esta visión tiene como concepción de base la ética utilitarista que caracteriza el tipo abstracto del "homo oeconomicus", porque concibe al ser humano movido básicamente por sus intereses privados y por la necesidad de maximizarlos, realizando cálculos sobre la mejor forma o medio de lograrlo. Está representada en sus inicios por Jeremy Bentham (1748-1832) y John Stuart Mills (1806-1873) y por el denominado "individualismo ontológico", y el "individualismo ético" que de éste se deriva.

Entre los pensadores individualistas se reconoce en forma especial a los neoliberales de la escuela austríaca como Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek, Milton Friedman y Robert Nozick.

La Teoría de Juegos, Teoría de grupos o Teoría de la decisión, es un tipo de variante organizacional de la teoría de la elección racional. Algunos de estos modelos que se caracterizan por su tendencia a construir una "modelización" matemática de todo problema de decisión. Consideran, entonces, sólo aquello que pueda ser cuantificado y se atribuyen probabilidades de éxito en escenarios más o menos riesgosos. Es un enfoque normativo que pretende identificar la mejor alternativa a realizar para un determinado actor o instancia, frente a una situación dada. Un análisis clásico se encontraría frente a las paradojas planteadas por dilemas como el de Pareto (cfr. En Crozier y Friedberg, 1977).

Esta mirada racionalista de los individuos también se puede aplicar a las organizaciones como unidades de decisión, tal como se aprecia en los modelos administrativos clásicos y el modelo burocrático racional-legal (Arzola, 1998). Desde este enfoque, que se basa en la "racionalidad instrumental" del ser humano según la tipología weberiana, se considera que la coordinación es adecuada, es decir racional, si garantiza la adecuación de medios a fines, si contribuye a la eficacia o efectividad, es decir, a lograr el objetivo de la organización según una determinada definición y además si lo hace con eficiencia (con los medios que implican el menor costo).

En este tipo de interpretación, se plantea el problema de cómo lograr la coordinación de actividades para que el resultado sea el mejor posible desde el punto de vista de eficiencia o se reduzcan los "costos de coordinación". (Rodríguez de Rivera, 1999). Desde modelos de gestión inspirados en este enfoque, y que se asocian directamente con los enfoques cientificistas de la administración, la cuestión de la coordinación es un asunto del más alto nivel jerárquico de una organización que debe contar con mecanismos que aseguren información y control, para que los diversos

departamentos armonicen sus subproductos y se logren así las metas de la empresa. La coordinación en este caso es el costo de quienes conducen, debido a la división del trabajo y especialización de los niveles productivos y de servicios.

La Elección Pública es una teoría política que se basa en el postulado de la elección racional que intenta explicar y predecir el comportamiento político, partiendo de la idea de que los actores políticos son maximizadores racionales de su utilidad y tratan de promover su interés particular. Esta visión del ser humano contrasta fuertemente con aquellas teorías que ven la política como la persecución del interés público. La conclusión a la que llega la mayoría de los autores de la Escuela de la Elección Pública es que el Estado es de mayor tamaño de lo que el pueblo desearía, porque las preferencias de los políticos, burócratas y grupos de interés son satisfechas con su crecimiento. Los principales pensadores de la Escuela de la Elección Pública incluyen a James Buchanan y a Gordon Tullock (Boussaguet, Jacquot & Ravinet, 2004).

El enfoque de la elección racional a nivel organizacional y de las políticas públicas es considerado reduccionista. Las críticas enfatizan que el concepto de racionalidad que está en la base tiene exigencias utópicas, en lo que concierne a la información sobre las alternativas de decisión de los sujetos, que, como en la teoría económica general, se suele presuponer "perfecta" o completa y al alcance de los todos los sujetos. Se asocia a una psicología cognitiva también utópica, ya que supone que el individuo o instancia tiene la capacidad para visualizar y analizar todas las alternativas y escenarios, así como sus respectivas ventajas y desventajas, para luego evaluar la más conveniente y llevarla a la práctica. Se considera elitista, porque tiende a tomar en cuenta las preferencias y decisiones de los niveles jerárquicos como si correspondieran a los propósitos de todos los integrantes de la organización. Por último, se critican modelos basados en este paradigma que: minimizan la influencia de los otros;

excluyen elementos que no se relacionan con la maximización del interés privado como factores emocionales, expresivos y simbólico-interpretativos, como los valores colectivos y sociales de bien común o el sentido de identidad asociado al de pertenencia. (Friedberg, 1993). El principio de elección racional también se encuentra en la base de los modos de regulación del sistema escolar chileno, tal como se detalla en el Capítulo Tercero, Marco Contextual.

En el ámbito de la sociología autores como Jon Elster (1991) en el mundo anglófono y Raymond Boudon (2003) en el francófono, siendo críticos a las reducciones del "homo eoconomicus", señalan también desde un individualismo metodológico que los colectivos tales como las clases sociales, el Estado o los grupos no pueden pensar o actuar por sí solos, no tienen una realidad independiente de las acciones de los individuos. Luego señalan que para acceder al conocimiento de lo social, es necesario partir por los individuos como las unidades básicas de análisis, es la agregación de decisiones y acciones individuales la que genera fenómenos colectivos, pero esto no implica que los móviles o motivos sean el sólo interés personal. Noguera (2003) destaca la conveniencia de diferenciar a estos exponentes de los anteriores porque sólo suscriben elementos que los incluyen dentro de un "individualismo metodológico".

Se distingue asimismo, el "individualismo político" cuyas raíces son la filosofía liberal base del pensamiento democrático asumido, por ejemplo, por el filósofo John Rawls que destaca que los derechos de las personas no pueden estar subordinados a cuestiones institucionales. Dicho de otro modo, no puede aludirse a necesidades colectivas, del Estado o la institución para dejar de respetar los derechos individuales (Da Silveira, 2005).

2.2.2. Las motivaciones humanas en la organización efectiva

En paralelo -y en parte como reacción- a la "administración científica" desarrollada por Taylor y los enfoques basados en los supuestos del actor racional, surge, desde la psicología, la corriente de Relaciones Humanas que destaca la importancia de explicar y comprender los resultados organizacionales a la luz de las necesidades, las actitudes, el comportamiento en situaciones informales de empleados y directivos. Estudios sobre los efectos de la iluminación, los períodos de descanso, la inclusión de juegos o elementos recreativos durante la jornada laboral, apostaban a que los trabajadores estarían más contentos, disminuirían los conflictos con sus superiores, generarían mayores lealtades con la institución y mejorarían su desempeño y la productividad de la empresa. (Roethlisberger y otros, 1939, en Friedberg, 1993: 34).

En relación a la cuestión de la coordinación, ciertos estudios mostraron, por ejemplo, que el flujo de información podía verse afectado por las simpatías o antipatías entre subordinados de diversos departamentos, o entre éstos y los estamentos superiores, y que normas implícitas del grupo podían inhibir que un empleado entregara oportunamente determinada información para la toma de decisiones (Vecchio, 1991).

El aporte más importante de estos estudios ha sido abrir el espectro de elementos a considerar en el estudio de los procesos organizacionales, incluyendo los de coordinación, desde la perspectiva de factores emocionales y relacionales que inciden en actitudes que favorecen la cooperación en torno a los fines de la organización (Rodríguez, 2001). En ese sentido, el presente trabajo considerará los elementos de este tipo de registro que señalen los actores locales como gravitantes en los procesos de coordinación entre las escuelas y su administración.

Si bien muchos estudios han entregado resultados interesantes, porque se ha contribuido a la humanización del trabajo, la asociación entre satisfacción laboral y productividad no siempre ha sido fácil de establecer o, al menos, no logra explicar por sí misma la mayor o menor efectividad. A pesar de esto, Vecchio (1991) señala que, hoy en día es difícil que las empresas e instituciones gubernamentales y sus directivos, ignoren completamente las necesidades socio-afectivas de sus empleados.

Las críticas a este enfoque –desde los investigadores y los sindicatos- van por el lado de que no deja de ser funcionalista, porque sus propósitos, más que tomar en serio las motivaciones de los trabajadores, han sido identificar aquellas que incidían en la productividad para manipularlas favorablemente a los fines de la organización, definidos desde la línea jerárquica superior en una concepción que continuó siendo tayloriana (Friedberg, 1993: 38).

Este tipo de estudios tuvo mucha influencia en las escuelas de negocios de Estados Unidos de los años 60 y 70, por ejemplo la pirámide de motivaciones y necesidades de Maslow, Lickert y en los primeros trabajos de Argyris (1964, 1967, en Friedberg, 1993:38). En esa línea, variables de esa índole actitudinal han sido incluidas en estudios sobre efectividad escolar que se refieren a clima laboral. Al respecto, Scheerens (2000) señala que el grado de satisfacción, de motivación y el involucramiento, principalmente de los profesores y crecientemente de los padres y los alumnos en la organización, junto las formas de promover estos aspectos por parte de los directivos, son criterios básicos a considerar al analizar la efectividad escolar de estudios centrados en este modelo.

Agudizando la mirada crítica, otra línea de trabajo derivada de estos aportes se constituyó en defensora de los hombres contra la organización laboral que se conceptualizó, por una parte, como la estructura formal y por otra, la informal[8]. Para humanizar las empresas estas debían adaptarse al perfil psicológico del ser humano con suficientes espacios de autonomía como para asegurar su desarrollo y realización personal: a través del mejoramiento de las condiciones de trabajo, la auto-organización o la democracia industrial en los países nórdicos. Desde la perspectiva de Friedberg, (1993:39-41), si bien esta corriente tuvo efectos muy positivos para la calidad de la vida laboral y su explicación tiene sustento en cambios socio-políticos mayores de los años 60 y 70 ,cuando esta doble dimensión de la organización se plantea en términos de escisión permanente es reductora de las dinámicas y de las interconexiones existentes. En especial, porque todo el esfuerzo se dirigió al cambio de la estructuras y no de los actores individuales.

2.2.3. Agentes y sujetos determinados y socializados

Los enfoques estructuralistas basados en Althusser como el análisis de "La escuela capitalista" de Christian Baudelot y Roger Establet (1975/1999), promueven un análisis de las coordinaciones sociales vivenciadas a nivel local en tanto fiel reflejo de la estructura social de poder de las sociedades capitalistas. El sistema escolar es un aparato de las élites para reproducir el sistema social de producción y así continuar con su dominación ideológica. Más aún las relaciones de poder que se establecen en la vida cotidiana de la escuela dan cuenta de la división de clases sociales, asociadas a los papeles que juegan en los diferentes procesos económicos y productivos los distintos agentes involucrados. Es posible distinguir, por ejemplo, las diferencias en las

[8] En educación, el análisis desde la perspectiva de la cultura escolar y del "currículum oculto" da cuenta de ese énfasis. Santos Guerra, M. A. (1994). *Entre batidores. El lado oculto de la organización escolar*. Madrid. Ed. Aljibe. Archidona.

relaciones entre los profesores representantes de la burguesía o clase media baja en relación con estudiantes del proletariado o de la aristocracia.

Desde una mirada post estructuralista, uno de aportes notables es el de Pierre Bourdieu, mediante el estudio de los procesos de subjetivación casi inconsciente de lo social (Bourdieu & Passeron, 1964). No plantea que las presiones vengan sólo del exterior o que las estructuras sociales, económicas y materiales ejerzan su influencia en forma directa sobre actor, sino que son fruto de los procesos de reproducción. Las personas han internalizado la lógica del sistema social. La sociedad actual, sus relaciones de poder y la diferencia de prestigio social entre grupos e individuos, no sólo estaría dada por la división de clases más evidente de la dimensión económica productiva, sino además o especialmente, por la distinción que genera el capital simbólico y social reflejado, por ejemplo, en el nivel educacional, los gustos y los juegos de influencia que se producen en los distintos campos, donde el sistema escolar puede considerarse como tal. El "habitus" sería la estructura social incorporada cognitiva y afectivamente, que orienta a las personas en sus intereses, decisiones y actitudes, aunque crean que lo hacen en forma libre. Luego terminan optando por decisiones más o menos acordes con su posición social: lo externo se convierte en interno, mediante procesos de violencia simbólica instituidos. Según el "campo" (económico, simbólico,…) del que se trate, las relaciones de poder estarán mediadas por diferentes instrumentos y los agentes tendrán diferente posición y legitimidad. El sistema educativo estaría inserto en el campo simbólico y los elementos teóricos aportados por Bourdieu han dado importantes luces y generado amplia discusión. Por ejemplo, respecto de la silenciosa aceptación generalizada de la segmentación social de los alumnos en los tipos de escuelas, de la escasa presencia de alumnos de sectores populares en universidades francesas -a pesar de las declaraciones de igualdad promovidas por la república democrática-, de la diferencia de motivación, trato,

expectativas de logro y calidad del desempeño de los profesores -provenientes en su mayoría de las clases medias- entre escuelas con alumnos pobres y de clase media.

Michel Foucault (1975), representa otro reconocido aporte en el estudio del poder en la sociedad. El autor da cuenta de como el papel de las instituciones sociales (familia, escuela, hospitales, asilos) ha sido dominar a las personas en su dimensión individual y transformarlas (educarlas) en un sujeto nuevo, más noble (según la definición de quienes conducen la institución), pero en un "sujeto" al fin, es decir, un ser "afirmado" o atado a lo social. El individuo termina de ser socializado una vez que aparece como más autónomo, es decir, cuando ha integrado e incorporado las normas y valores sociales como propias, por consiguiente no requiere controles, sanciones ni premios de agentes externos.

Goffman (1968 en Friedberg 1993), en cambio, analiza diversas estructuras sociales, logrando rescatar que, incluso en aquellas que aparecen más opresivas (instituciones totales), los seres humanos guardan cierto margen de decisión, en el que no pueden ser totalmente controlados porque logran poner en juego ciertas tácticas, por ejemplo, de silenciosa resistencia que se manifiesta en pequeños gestos y acciones y que permiten modificar el sentido de los espacios institucionalizados. El propio Bourdieu fue profundizando las formas como, personas de similares condiciones socio-económicas, asumen actitudes y opciones diferentes a lo largo de la trayectoria de su vida, alejándose de una visión post-estructuralista mecánica, con la que se tiende a identificarlo (Bourdieu y otros, 1993).

Las coordinaciones interpersonales y entre instituciones en estos enfoques incluyen y relevan las relaciones de poder e influencia en forma relacional, lo que coincide con el enfoque asumido. Sin embargo, desde estas teorías que intentan explicar lo social en

un sentido amplio, las coordinaciones estarían impregnadas de la forma como tradicionalmente operan las instituciones sociales, donde el ejercicio del poder está marcado por los elementos de clase y existiría muy poco espacio para el cambio y para dar cuenta de una diferenciación entre contextos locales diversos, porque se trata de teorías que explican lo social y sus tendencias mayores en un ámbito más amplio que el registro organizacional o local.

2.2.4. El actor reflexivo, estratégico y situado

Atendiendo a los críticas al enfoque del *"rational choice"*, diversas teorías económicas, sociológicas y de las políticas públicas se han basado en una visión de individuo que si bien opera en función de sus intereses, analizando las alternativas de decisión en función del costo y del beneficio que pueden aportarle, estiman que la racionalidad está lejos de ser perfecta. El término y concepto de *"Bounded Rationality"* fue introducido al estudio de las organizaciones por el psicólogo social James March y por Herbert Simon, Premio Nobel de Economía (1979 en Friedberg, 1993).

Los autores plantean que la racionalidad humana tiene un carácter acotado por varias razones. En primer lugar, el individuo o la instancia que tomará una decisión no cuenta con toda la información necesaria, no conoce todas las alternativas posibles. En segundo lugar, aunque tuviese toda la información disponible, en general, el ser humano no tiene la capacidad cognitiva para procesar todas las alternativas y analizar sus consecuencias. En tercer lugar, los actores no tienen tan claras sus preferencias *a priori*; además, éstas no siempre son consistentes entre sí ni están claramente jerarquizadas. En cuarto lugar, existen reglas institucionales y las decisiones de los otros actores que actúan como condicionantes de las decisiones de cada actor.

Por todo lo anterior, la opción nunca es la óptima; sólo la más satisfactoria y razonable dentro de las conocidas y factibles de poner en práctica en ese contexto específico (March y Simon, 1979, en Friedberg, 1993). Según Boudon (2003), la concepción precedente sigue siendo restringida, debido a que asocia la racionalidad sólo al cálculo estratégico y a los intereses del actor, y no incluye la racionalidad axiológica, en la que valores y principios guían decisiones y acciones que podrían incluso perjudicar al individuo, pero se hacen en función de un bien común o del beneficio para otro individuo. Si bien parte de los mismos supuestos de racionalidad limitada, el propio Friedberg (1993) se encarga de clarificar que, para su estudio y modo de razonamiento, incluye la permanente relación, no necesariamente contradictoria, entre el cálculo de intereses que puede movilizar a los actores y los afectos u otros motivos superiores en juego.

Otra crítica que podría persistir a este enfoque es si mantiene el carácter descontextualizado o sin reconocimiento de aspectos culturales e históricos que inciden en el accionar humano. Para Crozier y Friedberg (1977) la cultura tiene un papel clave en el registro organizacional y dedican un capítulo completo a su análisis. Para Friedberg (1993), es indispensable considerar el carácter situado de las decisiones y acciones y la obvia influencia del conjunto de coerciones y orientaciones en presencia.

Otros marcos conceptuales para analizar fenómenos educativos, que se alejan de enfoques holísticos y totalmente determinantes de la acción individual, provienen de diferentes teorías sociológicas como las desarrolladas por Alain Touraine (1969; 1992), Anthony Giddens (1991), así como del socio-constructivismo de Vygostki (1934/1995). Este autor, plantea que el desarrollo de los humanos únicamente puede ser explicado en términos de interacción social. El desarrollo consiste en la interiorización de

instrumentos culturales, como el lenguaje, que pertenecen al grupo humano en el cual nacemos.Todas estas perspectivas tienen en común una visión del ser humano que rescata la reflexividad (en lugar de la racionalidad a priori) como capacidad para construir sentidos compartidos, de los comportamientos, la consideración de la estrecha y a la vez compleja interdependencia entre la permanencia y el cambio. Otros autores, que según Friedberg (1993) y Dosse (1998) forman parte de este vasto y poco unificado paradigma que rescata la importancia de la construcción local de sentidos en la interacción son, Michel Callon y Bruno Latour (1997) y su la teoría de redes de actores donde destacan la noción de traducción de sentidos, Luc Boltanski, uno de los discípulos de Bourdieu, que fue poco a poco desmarcándose de éste de éste, en especial al analizar micro procesos de coordinación y asociado a Thévenot generaron una compleja teoría sobre los mundos de referencia o marcos simbólicos desde los cuales se construyen procesos de coordinación de la acción humana que permiten comprender tipos de desconexiones, tensiones y también resolución o acuerdo de las controversias y conflictos entre actores (Boltanski & Thévenot, 1987).

Es esta visión de actor construida desde el enfoque interaccionalista y estratégico que se plantea en el presente estudio y se desarrolla en mayor profundidad en el punto siguiente.

Previamente se propone un esquema síntesis de la coordinación desde los enfoques analizados brevemente en este acápite: precisando la visión de actor, sujeto o individuo que priorizan, la importancia que asignan a la influencia del contexto o aspectos estructurales y la noción de acción y de coordinación que se deriva en cada caso.

Tabla 3: Modelos contemporáneos del actor

	Motivos, racionalidad	**Influencia Contexto y sistema**	**Estrategias: Acción y coordinación**
Actor con elección racional *John Stuart Mill (1873)*	*Individualismo ontológico* Individuo racional, intereses privados, racionalidad instrumental	*Escasa influencia* Depende de recursos y cantidad de información disponible.	Calcular costos y beneficios para sí de alternativas. Coordinar con otros para obtención de recursos.
Actor razonable *Boudon (2003) Elster*	*Individualismo metodológico.* "Individuo" (tipo ideal) dotado de racionalidad cognitiva, instrumental y axiológica, posee además ciertas "disposiciones" es posible comprender sus razones	*Relativa influencia.* Contexto juega un rol en cuanto incide según posición del actor. Se construye a partir de Parámetros contextuales, cognitivos	Analizar la racionalidad que está a la base de las decisiones individuales y colectivas, las acciones, las creencias
Sujeto alienado *Baudelot y Establet (1975)*	Sujeto determinado por las estructuras sociales ocupan posiciones según división del trabajo y clase social	*Influencia total* Hegemonía de clases sociales superiores	Acción altamente articulada de las elites en función de sus intereses promueven la estabilidad de los sistemas
Agente socializado *Bourdieu (1964) Bernstein*	Agente que ha incorporado gustos, intereses y móviles de acuerdo a su clase social y en particular a su capital simbólico	*Alta influencia* El proceso de socialización y de enmarcamiento permite la interiorización de normas y valores por los sujetos	Combinación de acciones estratégicas y socializadas de grupos de interés que disputan la legitimidad simbólica del campo en el que se sitúan
Actor reflexivo, estratégico y situado *March y Simon (1979), Crozier, y Friedberg (1977) Dubet y Martuccelli (1997)*	Actores con *racionalidad acotada*, intereses propios experiencia articula tensiones entre elementos interiorizados socialmente, intereses estratégicos y sentido de pertenencia	*Influencia relativa (depende…)* Contexto juega un rol que puede ser limitación u oportunidad Contexto en parte socializa, ofrece oportunidades y limita,	Analizar margen de maniobra dado su contexto para tomar la decisión más satisfactoria

Adaptación de “Modelos contemporáneos del actor” de Weinberg (1995)

2.3. La coordinación desde el enfoque interaccionalista

El enfoque adoptado se inscribe entonces dentro de un paradigma comprensivo, apoyado en parte en la tradición weberiana y en parte en la tradición asociada a Durkheim, que se construye a partir de los aportes asociados a las denominadas teorías de la acción social (Weinberg, 1995)[9], que, por el momento, presentaremos como el conjunto de teorías sociológicas que analizan fenómenos sociales -organizaciones como empresas o bien, organismos públicos, movimientos sociales- que comparten una serie de principios y nociones que pretenden dar énfasis a:

i) el sentido que las personas y los grupos en tanto actores sociales dan a su acción,

ii) la necesidad de considerar la influencia de las normas, tradiciones y estructuras en tanto regulaciones que orientan, pero no necesariamente determinan la acción individual y colectiva, y,

iii) la interacción como base constitutiva de lo social y, en particular, de los procesos de estabilidad y cambio. Más aún es, en la interacción que las personas co-construyen, explicitan y sitúan las intencionalidades propias y de los otros.

Weinberg (1995) señala que toda teoría de la acción social entendida en esta perspectiva se interesa por identificar y relacionar, al menos, los actores y los sentidos que dan a su actuar, las consecuencias de su interacción y el contexto en el que se desarrolla. En ese sentido, a continuación se plantea un esquema simplificado de los principales componentes de las teorías interaccionalistas, del que no debe desprenderse una perspectiva lineal.

[9] Este conjunto de teorías es más amplio que los planteamientos de la teoría específica propuesta por Alain Touraine (1966) que él denomina *teoría de la acción social* y que se centra en los movimientos sociales. También es más amplio que la perspectiva del *interaccionismo simbólico* de la Escuela de Chicago, que se inspira en los aportes de George Herbert Mead que podemos incluir como parte de este conjunto amplio de *teorías sociales interaccionalistas*.

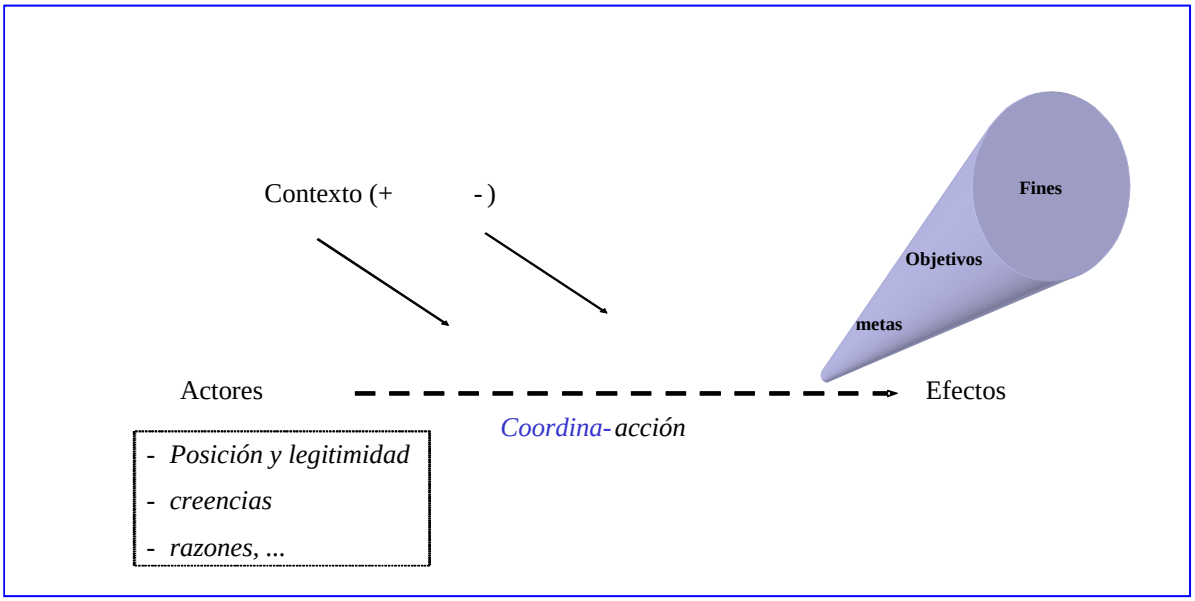


Figura 2: Elementos básicos de las teorías interaccionalistas

Como se ha señalado en la introducción a este marco de referencia, en el enfoque interaccionalista es posible situar aportes que pueden presentar divergencias entre ellos: la redescubierta sociología de George Simmel, que escribió una de sus obras claves en 1908, y que señala que el cambio social se explica en gran medida gracias a micro-ajustes en las interacciones cotidianas (Martuccelli, 1999); el interaccionismo simbólico de la Escuela de Chicago, representado por su fundador George Herbert Mead y por Herbert Blummer; los estudios de Erving Goffman (1961 en Bernoux, 2002), que da cuenta del margen de maniobra y las tácticas de resistencia de los sujetos incluso en instituciones altamente restrictivas como las cárceles o asilos; la etnometodología desarrollada por Garfinkel (en Bernoux, 2002); la teoría de la acción y de los movimientos sociales de Alain Touraine (1992). Más aún Covarrubias (2002) señala que ciertos post-estructuralistas, como Pierre Bourdieu, en especial sus obras posteriores, y enfoques hermenéuticos, *"contienen elementos sistémicos e*

individualistas suficientes para proponerlos como eslabones integradores", por lo que pueden ser considerados entre el polo sistémico-holístico y el polo interaccionalista.

2.3.1. Análisis de la dinámica de la acción organizada

> *"¿Cómo se logra cotidianamente la cooperación entre personas que trabajan juntas? ¿Cómo, en concreto, se genera la coordinación necesaria para que integrantes de dos o más instancias logren resolver un problema que las atañe? En particular, "¿cuál es la naturaleza de los mecanismos mediante los cuáles son mínimamente estabilizados los procesos de negociación que forjan la acción colectiva, es decir organizada, o, si se quiere, coordinada?".* (Friedberg, 1993: 16. Traducción libre).

La comprensión y comparación de la naturaleza y las consecuencias de cómo este problema es resuelto en diferentes contextos de acción constituye la cuestión central de la reflexión de la sociología organizacional sugerida por Michel Crozier[10] (1963), luego desarrollada en la obra "El actor y el sistema" de Crozier y Erhard Friedberg[11] (1977) y profundizada por este último en "El poder y la regla" (1993), mediante su análisis de la dinámica de la acción organizada. Friedberg precisa que:

> *"la forma como opera esta construcción no es idéntica de una organización a la otra, sin embargo, toda institución, movimiento o empresa colectiva tiene como problema central resolver la cuestión de la cooperación y la coordinación. Esta cuestión está en el corazón de toda acción humana colectiva"* (F., 1993: 11. Traducción Libre).

[10] Michel Crozier, sociólogo francés nacido en 1922. Fundador del Centro de Sociología de las Organizaciones en Francia (1961), profesor de las universidades de Harvard y París. Se ha especializado en la sociología del trabajo, analizando los fenómenos de movilidad profesional y los factores de resistencia al cambio. Es autor de obras como "El fenómeno burocrático" (1964), "La sociedad bloqueada" (1970); Estado Moderno, Estado modesto" (1989) y del "Actor y el sistema" (1977), obra que le permitió ser reconocido por parte de las distintas corrientes de la sociología europea y anglo-sajona.

[11] Erhard Friedberg, sociólogo, nacido en Austria en 1942. Ha desarrollado su trayectoria profesional como investigador, académico y consultor en Francia y Europa desde el Centro de Sociología de las Organizaciones CSO (http://www.cso.edu/home.asp dependiente del CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique) y en el Instituto de Estudios Políticos de Paris. Se desempeñó como director del CSO entre 1993 y 2007, como director de investigación en el CNRS y, actualmente como director del magíster (DEA) en el mismo centro. Autor de "Le pouvoir et la regle. Dynamique de l'action organisée" (1993), principal referente del presente estudio. Es co-autor de obras como "L'analyse sociologique des organizations" y junto a Michel Crozier, "L'acteur et le système" (1977), Coopération et conception, (Eds),Toulouse, Octarès Editions, 1996 y "Le Carcan institutionel" (2002).

El planteamiento de base es que para comprender el fenómeno de la coordinación o descoordinación social es necesario analizar con fineza en cada caso y en términos comparativos la relación entre los propósitos, desafíos y opciones individuales, colectivas e interinstitucionales; las tensiones entre la autonomía individual (o institucional) y la interdependencia de lo colectivo (grupal o inter-organizacional), y las relaciones de poder e influencia en base a la legitimidad y confianza recíproca. Todo esto identificando los elementos que los actores consideran que condicionan su accionar: las normas y recursos en juego.

El análisis sociológico propuesto por Michel Crozier y en especial por Erhard Friedberg, denominado sociología de la acción organizada, *análisis estratégico* y sistémico o simplemente análisis organizacional (Boussaguet,et al., 2004) presenta un « modo de razonamiento » en base a un conjunto de opciones teóricas que efectúan los autores al enfrentarse a problemas organizacionales en diversos contextos. La imposibilidad de los individuos de analizar sus preferencias y alternativas antes de tomar decisiones y, por ende, la racionalidad limitada de los actores, la consideración tanto de los aspectos formales como informales de las organizaciones o situaciones sociales en estudio, la desmitificación de la asimetría total en casos de subordinación jerárquica y la permeabilidad de los límites de las organizaciones que hacen necesario reconstruir las relaciones entre actores interno y externos.

Dentro de ese marco, los autores proponen lo que consideran *"un conjunto de artefactos conceptuales"* (Friedberg, 1993) muy relacionados entre si: el sistema de acción concreto, el actor, su racionalidad y sus estrategias, las reglas del juego y la zona de incertidumbre como fuente de poder, conflicto, cooperación y cambio.

Desde este enfoque, el fenómeno organizacional no se limita a estructuras como las empresas o las instituciones estatales. El análisis estratégico es considerado más bien *"un registro de estudio de la acción colectiva*", por ende, también se puede utilizar para estudiar los movimientos sociales o un proyecto de desarrollo e innovación donde confluyen distintos actores (Friedberg, 1993:20).

Los planteamientos teóricos de estos autores tiene un desarrollo incipiente en el ámbito de la educación (Dupriez, 2002), y nulo o escaso desarrollo en la sociología en Chile. Sin embargo, han contado con un alto reconocimiento en el análisis organizacional en sectores tanto privados como estatales en el mundo anglo-sajon y francófono, porque se enriquecen con los aportes de ambas tradiciones. Más aún, Boussaguet y otros (2004) destacan que esta teoría ha contribuido enormemente al estudio empírico de las políticas públicas influyendo en la reconfiguración paradigmática de ese campo mediante un nuevo enfoque interaccionalista denominado de la *"acción pública".* Desde esta nueva perspectiva, el estudio del diseño, implementación y los efectos de las políticas sociales requiere ampliar la mirada de una relación lineal y descendente entre *"policy makers"* y destinatarios y considerar el espacio público como un campo de juego entre múltiples actores concernidos por el bien común y por desafíos propios a su grupo de interés, con diversidad de formas de interpretar los escenarios y de resolver los problemas que se presentan.

Se trata, eso sí, de una teoría de alcance medio (Merton 1949a), es decir que, si bien no escabulle las reflexiones más amplias sobre como funciona la sociedad actual en su conjunto, no pretende ser una macro teoría social o un modelo totalizante porque su registro privilegiado es el nivel micro y meso-organizacional o interorganizacional.

Desde un ángulo epistemológico, es factible situar los planteamientos crozerianos iniciales dentro de una corriente que intenta combinar el enfoque sistémico con una línea interaccionalista sociológica más amplia y comprensiva, que se encuentra con cierto individualismo metodológico como punto de partida. Inicialmente Crozier fue clasificado y criticado por Touraine y por Bourdieu como un simple continuador de los enfoques estructural-funcionalistas sistémicos derivados de Parsons.

En la segunda etapa, en la que Crozier y Friedberg escriben por separado, Friedberg acoge con mayor fuerza los aportes del interaccionismo simbólico, la etnometodología y la etnografía reforzando la dimensión comprensiva de la teoría. La apuesta de Friedberg respecto la intervención en organizaciones pretende promover la reflexividad de los actores concernidos mediante la devolución de la interpretación realizada a partir de las informaciones cualitativas y cuantitativas recogidas por los investigadores. Sin embargo, cabe precisar que el autor no propone un método totalmente inductivo, ni centrado sólo en la consideración de los comportamientos entre individuos en situaciones presenciales, comunicativas y observables. Por su parte, Crozier (1989) en sus últimos trabajos se acerca más a los modelos de administración empresarial con planteamientos más prescriptivos que se alejan del foco de este estudio. Por esas razones, el presente estudio se inspira en mayor medida en Friedberg (1993).

El marco conceptual se ha sido enriquecido y precisado gracias a aportes más específicos al campo educativo provenientes de autores como François Dubet. En particular sus planteamientos sobre las contradicciones entre las finalidades de los sistemas educacionales actuales, el rescate de la visión y reinterpretación de los actores sobre los desafíos que deben asumir en la experiencia cotidiana asociada a los procesos educativos que se desarrollan en la institución escolar y la forma como el

proyecto educacional y las estructuras que lo sustentan se encuentran en crisis en la actualidad (Dubet & Martuccelli, 1997).

Asimismo, el estudio se apoya en los valiosos hallazgos y aportes conceptuales de los estudios sobre los modos de regulación en los sistemas educativos desarrollados por Dupriez y Maroy (1999), Maroy (2004), Dutercq (2005); Van Zantem (2005) y Barroso (2005) y a la contribución de Derouet (2000), con un análisis de formas de coordinación local en el sistema educativo construido a partir de la teoría económica de las convenciones desarrollada por Boltanski y Thévenot (1987); a nociones de la teoría de las regulaciones sociales de Reynaud (1997), a consideraciones sobre las organizaciones de Mintzberg (Mintzberg & Quinn, 1991) y de Bernoux (2002).

A continuación se presenta la conceptualización de los elementos clave en los que se sustenta el estudio respecto de los actores del sistema como agentes que dan sentido a su acción, la organización como un tipo de estructura a definir en forma contingente, el contexto y las condiciones como una trama que no es un marco externo porque no se separa de los actores, la zona de incertidumbre y la zona de confianza como espacios que permiten generar la estabilidad y el cambio porque son a la vez las fuentes de poder, legitimidad, seguridad, riesgo y cambio.

2.3.2. El actor y el sentido de la acción[12]

En el presente estudio, la acción humana se entiende como un comportamiento intencionado, es decir, con sentido (Weber, 1992/2004, 12). Se parte del principio que dada su situación, en general los individuos poseen "buenas razones" para actuar como

[12] Se ha considerado necesario profundizar en este aspecto porque la base del estudio es la perspectiva de los actores locales. Los planteamientos se apoyan además de las referencias a los autores Crozier y Friedberg (1977), en los planteamientos de Weber (1992/2004), Boudon (2003), Dubet (1997), Dosse (1995) y la teoría de las convenciones Boltanski y Thévenot (1987), que dan cuenta de la importancia dada a la reflexividad y al sentido en las últimas décadas en las ciencias sociales.

lo hacen (Boudon, 2003). Es decir, podemos, en una cierta medida, validar y legitimar por nosotros mismos y socialmente nuestras acciones resituándolas en el contexto en el que surgen (Reynaud, 1997). Esta aseveración es el punto de partida para considerar como foco de la investigación el discurso de los actores, pero requiere de matices para clarificar sus potencialidades y limitaciones.

Cabe precisar que la noción de "acción" no se refiere a cualquier comportamiento, sino a la acción social tal como es definida sociológicamente. La acción es social en la medida que, de uno u otro modo, se orienta por la acción de otro(s), presente(s) y conocidos, ausentes o difíciles de identificar (Weber, 1992/2004, 18). Por ende, analizar la coordinación entre determinados actores nos ha puesto en el centro del análisis sociológico.

Interesa, por ende, comprender cómo cada persona/unidad interpreta la situación y su posición en ella, cómo anticipa parcialmente consecuencias, explica durante o después de una situación el comportamiento y los móviles propios y los de los otros, cómo evalúa los recursos y el margen de maniobra respectivo para asumir riesgos, para aplacar o enfrentar el conflicto y la cooperación.

Crozier y Friedberg (1977) se apoyan en la conceptualización de March y Simon (1958 en Friedberg, 1993), para señalar que los seres humanos no actúan sólo en función de una racionalidad cartesiana donde prima el cálculo entre alternativas seleccionadas, como suponen las teorías económicas y administrativas clásicas. Sino que poseen una racionalidad limitada, donde la información nunca es completa, no es posible definir a priori las intenciones propias y de otras, ni menos visualizar claramente las consecuencias o escenarios fruto de la combinación de decisiones autónomas y conjuntas.

Se requiere, entonces, de una visión de racionalidad humana en un sentido amplio, porque se reconoce su complejidad, es decir, que responde a una trama de propósitos y móviles. No se la identifica con la sola estimación mediante la razón de "la mejor relación" entre determinados medios y fines (racionalidad teleológica o instrumental), ni se restringe al cálculo egoísta en pos de los intereses propios. Si bien puede incluir ambas formas, es posible identificar además que las intenciones en las que se fundan comportamientos y actitudes humanas pueden obedecer a afectos o a valores asociados al bienestar colectivo. Determinada decisión, acción o actitud puede ser considerada "razonable" o con sentido en un determinado contexto, siendo incluso atentatoria contra el interés personal porque implica ciertos costos y riesgos para los individuos (Boudon, 2003).

Interesa además enfatizar el rol mediador del lenguaje y la capacidad que los sujetos tienen para interpretar o ***dar sentido*** a su acción en función, por una parte, de la **orientación o dirección** que posee la actividad y, por otra parte, del particular del **significado** que esta adquiere dada su construcción intersubjetiva y contextualizada a referentes contingentes, situacionales y culturales:

i) Respecto del ***sentido dado a la acción en términos de orientación,*** es posible asociarlo la imagen de un vector cuya dirección se orienta a determinados objetivos, permite evitar consecuencias no deseadas, salir de un estado específico o resolver problemas.

- El *sentido en tanto propósito*: el sentido se asocia a la dirección dada al comportamiento cuando el individuo o grupo se proyecta a un estado futuro diferente o busca determinadas consecuencias (eventos, acontecimientos o

resultados) ausentes hasta ese momento en ese contexto particular (Boudon, 2003).

- El *sentido de la acción en tanto evitación*: la acción es motivada por el análisis y necesidad de control de situaciones desagradables previstas, es decir, la reducción de posibles consecuencias futuras estimadas no deseadas como los denominados *efectos perversos*, según Boudon (2003).
- El *sentido en tanto motivo o motor*: la acción se comprende desde la orientación que surge de ciertos impulsos o situaciones que hacen al individuo "moverse" desde un estado x hacia otro estado -tal vez desconocido-, pero que al menos será diferente al inicial. Pueden ser "acontecimientos" entendidos desde la perspectiva *boudoniana* como efectos de acciones individuales agregadas.
- El *sentido de la acción en tanto resolución de problemas* que emergen en la interacción cotidiana, en proyectos colectivos o institucionales, es una dimensión clave del presente estudio.

La dirección de la acción o construcción del sentido en tanto vector orientador de los comportamientos y coordinaciones se entiende en todos los casos anteriores no sólo por el análisis interno de voluntad individual, sino por la consideración de la presión, coerción de distinta índole que ejercen en las decisiones los otros y las normas sociales, institucionales y las dinámicas de la interacción social.

ii) El ***sentido de la acción desde el significado que adquiere para el sujeto***, se asocia a la idea que la acción tiene un contenido que se entiende en un contexto humano determinado, se construye en una situación particular en la que el individuo comparte, se asocia, se relaciona con otros que co-interpretan su acción en tanto *"código situado"* en contexto.

Respecto de la noción de contexto, de sistema o de entorno interesa precisar que, en este marco, no interesa una mirada de lo macro-sistema o entorno como lo externo, el afuera, sino como relaciones entre posiciones e interpretaciones constitutivas de identidad y de pertenencia aunque no por eso menos dinámicas. Es decir, el contexto, o confusamente llamado marco o entorno no rodea al individuo, sino que lo posiciona en relación con otros, es un elemento que constituye su identidad aun cuando pueda diferenciarse de él. Se entiende lo social en tanto sistema constituido por personas, la situación está formada por los individuos en interacción y la organización constituida en parte por las posiciones formales e informales de cada uno respecto de los otros.

Como señala Dubet, actualmente el otorgar sentido a la experiencia (o el construir su identidad) es un *"trabajo"* personal y colectivo dinámico y permanente porque requiere conciliar, coordinar o reducir la tensión al menos tres grandes lógicas. La primera, asociada a la necesidad de integrarse a los otros, construir lo colectivo, adaptarse, homologarse y cooperar para pertenecer o sentirse parte de las instituciones o grupos de referencia. La segunda lógica, relacionada con la necesidad de competir con los otros y diferenciarse (para sobrevivir en el mercado que tiende a segmentar y jerarquizar y excluir a los incompetentes) y, por último, la necesidad de articular ambas diferenciándose y desarrollándose, es decir, promoviendo la propia individualización. Cada actor interpreta la acción desde el marco de creencias, teorías locales o convicciones personales sobre como actúan las personas y "funcionan" las instituciones, ya sea, en general o en ese espacio específico (Dubet & Martuccelli, 1997).

En concreto, en el ámbito educativo, Dubet (2002) plantea que en la actualidad el sistema educacional en su conjunto y en particular los establecimientos educacionales

tienen demandas que implican contradicciones: lograr excelencia académica y calificar a los alumnos en función de sus méritos o logros; a la vez, garantizar oportunidades de aprendizaje a todos los alumnos y favorecer una convivencia democrática y con sentido cívico, y por último, se le pide favorecer el desarrollo personal de los estudiantes y utilizar métodos pedagógicos que consideren sus diferencias.

En esa línea, Derouet (2000) siguiendo a Boltanski y Thévenot (1987), muestra como las coordinaciones entre diversos actores locales de los sistemas educacionales se tensionan permanentemente porque coexisten varias visiones de lo que es prioritario y lo que no lo es, según el marco de referencia desde el cuál actúa y analiza la situación: para unos es la efectividad desde un marco o mundo que tiene como referencia al mercado, para otros la afectividad porque su marco referencial es el "mundo doméstico". Es decir existen varios registros de significado o "ciudades" referenciales que permiten dar sentido a la acción. Cuando las personas argumentan, explican o dan juicios de valor, lo hacen desde ese particular universo interpretativo. Cada mundo o ciudad (el mercado, lo doméstico, lo legal) opera con diferentes principios (justicia, competencia, afecto), de los que se derivan valores de grandeza (lo pequeño y lo grande), implica diferentes reglas, valora diferentes "objetos" (instrumentos).

Un elemento clave para el presente trabajo es que en la teoría de las convenciones se propone que, con fin de construir sentidos compartidos, los actores requieren un proceso de coordinación en algunos de los aspectos señalados (fines, instrumentos, reglas). De no existir acuerdo al interior de un mismo marco de referencia respecto de alguno de estos aspectos, nos encontramos frente a una controversia, respecto de los cuales es posible establecer acuerdos o convenciones. Si se sitúan desde universos simbólicos diferentes es necesario de una *traducción* (Callon, 1986), es decir, una

mediación simbólica. Esta traducción necesariamente pasa por una cierta *traición* del sentido original porque las equivalencias entre los referentes simbólicos no son idénticas.

Dado lo anterior se desprende que la racionalidad en tanto creación de significado y propósito, es una construcción contingente en permanente re-elaboración. El ser humano necesita "dar sentido" a la acción, es decir, el sentido no está en el comportamiento (en si mismo, por esencia), lo social otorga sentido (Weber, 1922-2004) en base a un complejo proceso personal y colectivo. Desde esta dimensión la coordinación es una co-construcción de referentes simbólicos comunes para comprender una situación, resolver los problemas o proyectar acciones conjuntas, complementarias o articuladas.

La dimensión contingente y situada del sentido de la acción implica que, en un momento dado, un sujeto podrá plantear determinadas razones para legitimar su actuar y con el tiempo, estas razones podrán ganar o perder validez y podrán surgir otros elementos legitimadores o desvalorizadores que re-signifiquen la acción y sus consecuencias, es decir, permitan comprenderla de otro modo.

Junto con todas esas dimensiones del sentido de la acción es posible señalar que la acción -y la racionalidad o sentido que fundan la acción- pueden en parte ser comprendidas (Weber en Boudon, 2003). Es decir, aunque desde otra situación o posición la decisión, actitud o acción de un individuo puede considerarse en un primer momento o análisis como errónea, incomprensible o irracional, el conocimiento de las "buenas razones" y el estudio de los diversos aspectos de la situación y su contexto podrían permitir comprender, en gran parte, la acción de un sujeto o instancia determinada. Comprender no implica justificar éticamente, sino describir, exponer y

situar en sus relaciones –dentro de lo posible- en toda su complejidad, sabiendo que no toda acción es completamente visible, ni sus móviles son asibles, ni siquiera para el propio actor.

El análisis sobre el sentido de la acción social no debe implicar que toda actividad humana presente una orientación claramente identificable y comprensible. Muy por el contrario, Friedberg destaca que un conjunto de estudios han analizado la dimensión no intencionada y escasamente comprensible de la acción en las organizaciones, lo que da cuenta de la limitación de los modelos que atribuyen demasiado peso a la racionalidad.

Las consideraciones precedentes dan cuenta de las limitaciones y también de las potencialidades del estudio de casos basado en entrevistas realizadas en un momento determinado, frente a un interlocutor (el entrevistador) al que el informante clave también ubica de algún modo en el juego relacional local. No es posible asegurar una consistencia entre comportamiento o actividad y el significado que le otorga el entrevistado, sin embargo, permite visualizar aspectos simbólicos que son constitutivos de la acción en juego que no son posibles, como la sola observación y la simbolización desde fuera.

Desde la perspectiva seleccionada, se entiende por actor al individuo o unidad que participa en un proceso de coordinación y que tiene intereses comunes o complementarios con otros. Por lo tanto, no se puede establecer una lista a priori de los actores en una organización. Es necesario identificarlos a partir de la acción específica propuesta. Un mismo grupo puede ser un actor único, cuando forma un bloque frente al exterior, o estallar en varios actores. Un individuo, aún de alto rango jerárquico, no es necesariamente un actor" (Crozier y Friedberg, 1977:5).

En síntesis, el actor es clave en el modelo de análisis y el sentido de la acción no se puede reducir a la consecución de objetivos futuros o claramente jerarquizados. Es por ello que en el presente estudio se relevarán dimensiones de la coordinación educativa que pretenden destacar la noción de actor y de "desafío", en tanto propósito contextualizado o problema específico a enfrentar porque permiten situar contextualizadamente los motivos de representantes de la escuela y de la instancia de administración municipal.

2.3.3. El sistema de acción concreto

Crozier y Friedberg están dentro de los primeros sociólogos que promueven un enfoque de la organización en tanto fenómeno parcialmente autónomo, que presenta en parte sus propias reglas y no sólo está determinada por presiones exteriores. No la consideran un espejo o mera caja de resonancia del mundo social. Evitan entonces el principio a priori de la homología estructural entre lo macrosocial y lo micro como punto de partida metodológico (Bernoux, 1985). Optan más bien por una reconstrucción empírica de la "acción organizada" a través de la comparación incremental de casos, para luego permitir generalizaciones fundadas en un sentido análogo a los planteamientos de Glaser y Strauss (1967).

A la vez, como se ha señalado, el enfoque "banaliza" o desacraliza la mirada a la organización en tanto unidad altamente estructurada, con fines únicos y compartidos y con claros límites con el entorno. Por el contrario, propone que la acción organizada es siempre contingente en el doble sentido del término: indeterminada y específica a cada situación, puesto que depende tanto de los elementos socio-culturales como de las decisiones y estrategias de los actores en presencia. Postulan la necesidad de remirar

cada situación, y frente a cada problema específico que debe asumir analizar como se configuran las relaciones entre los actores concernidos.

El *sistema de acción concreto* será entendido entonces como el conjunto de relaciones que ligan o conectan a los integrantes de una organización y que sirven para resolver problemas cotidianos o específicos. Estas relaciones no siempre están previstas por la organización formal y su definición de los cargos, las funciones y tareas (Crozier & Friedberg, 1977). Se requiere, por ende, identificar quiénes son los actores, cuáles son los desafíos y dilemas de cada actor individual y/o colectivo, y, en qué medida se complementan, potencian, contradicen o tensionan los objetivos compartidos o institucionales.

¿Cómo caracterizar sistema de acción concretoss en el ámbito educacional? Weick (1976, en Bardisa, 1997), destaca que la escuela, si bien presenta rasgos de una organización altamente estructurada en algunos aspectos (el horario, la separación del aprendizaje en áreas disciplinarias, la agrupación de alumnos por edades y elementos específicos de los sistemas de control) en lo central es una organización débilmente articulada *("loosely coupled")*, porque a pesar de los intentos de los niveles jerárquicos superiores, la sala de clases es un espacio con bastante autonomía para los profesores, particularmente en lo relativo a las formas de construir su relación con los estudiantes, y de éstos con el conocimiento o competencia a desarrollar.

Bonami (1993) señala que la institución educativa presenta, por una parte, una estructura de índole burocrático, con roles apegados a procedimientos administrativos y, por otra, de carácter profesional, porque los docentes son el nivel clave en la estructura, cuentan una formación y titulación específica para desarrollar su labor, la que es difícil de controlar por los agentes externos.

Interesantes aportes al respecto son los estudios de micropolítica en la escuela desarrollados a partir de los aportes de Stephen Ball (1989), en los que se da cuenta de los conflictos en las relaciones de poder de ciertos departamentos de profesores respecto de otros, y de las complicidades entre el director -que renuncia a supervisar a los profesores-, a cambio de una cierta complacencia implícita de estos respecto del cumplimiento de tareas asociadas a su rol frente a las autoridades educativas superiores, como la administración local. (Jares, 1997; Bardisa, 1997).

Más allá de los aspectos de heterogeneidad interna, en el presente estudio se parte además de la base que cualquier organización social no es una unidad con límites claros con su entorno (Friedberg, 1993). Junto con pensarla como sistema abierto en permanente interacción con su medio, es necesario identificar o más bien reconstruir empíricamente, en cada situación particular, cada problema, propósito, tema o desafío, quiénes constituyen el sistema de acción concreto.

Los actores son los individuos y los grupos e instancias que participan en "el sistema de acción y coordinación". Responde a la pregunta ¿quiénes actúan y se coordinan? Para Mintzberg y Quinn (1991), los "detentores de influencia" en cada situación. Es decir, las personas o grupos que toman decisiones con implicancias institucionales o quienes utilizan, modifican, generan y resignifican las reglas -"recibidas o construidas"- que orientan las acciones individuales y coordinadas.

Es necesario diferenciar además entre actores individuales o colectivos. El nivel interindividual es el punto de partida porque pretende analizar el sentido de la acción de los actores locales para, de algún modo, reconstruir lo que Crozier y Friedberg (1977) identifican como el *sistema de acción concreto* que se constituye en este caso

en los procesos de articulación y jerarquización de los objetivos educativos o pedagógicos y los objetivos asociados a la administración y asignación de los recursos. En este nivel, interesa recoger las percepciones y la forma de relatar de los actores asociados a sus cargos: el director o la directora de la escuela, el jefe del DAEM o Corporación, los profesores, etc.

El nivel local o interinstitucional se considera en continuidad del anterior, por ende, es factible de ser analizada con similares nociones claves, pero considera a "la escuela" y las otras instancias locales como las unidades de análisis (“los profesores”, “el municipio”, “el DAEM”, el Concejo Municipal, El Ministerio de Educación, “el Centro de Padres”) como *actores colectivos* cuando en el discurso de los actores aparece como una entidad que actúa o decide con cierta unidad de propósito en un aspecto determinado. Boudon señala que es posible considerar como actor "ligado" a toda entidad grupal o institucional siempre que ella esté dispuesta en tanto “sistema de decisión colectiva”, que tiene procedimientos e instituciones organizadas para emitir decisiones colectivas con unicidad (Boudon, 1979).

Pero en concreto ¿en función de qué parámetros es posible situar a los actores respecto de los demás en cada sistema de acción? Boudon (2003) distingue *parámetros posicionales*, que dan cuenta de la ubicación formal respecto de los restantes, según el poder que otorga la función o cargo en el organigrama; *parámetros cognitivos*, es decir, su legitimidad o ubicación respecto de otros en relación a sus conocimientos, capacidad de análisis, competencias técnicas y profesionales; y, *parámetros axiológicos* sus creencias, valores y la credibilidad respecto de la consecuencia respecto de promesas, la coherencia en los valores declarados.

A la luz de Boudon (1979) precisamos que el carácter de este "sistema local escuela(s)-municipio", es en gran parte funcional porque se basa en relaciones a partir básicamente de los roles de los actores sociales asociados a la relación empleado-empleador o distribuidor de recursos. Esto implica caracterizar su ubicación en el organigrama, a quien da cuenta, lo controla y quién le rinde cuenta (controla), sus atribuciones legales y aquellas que le han sido encomendadas, las responsabilidades asumidas, así como sus competencias certificadas. Levantar esta faceta no implica un análisis funcionalista que pretenda encerrar a cada actor en una sola forma de ejercer su rol o roles social.

En esta dimensión está en juego la legitimidad social más objetivable que Weber (1922-2004) asocia a la autoridad que otorga el modelo racional legal más propio de la modernidad: el orden burocrático. En principio la base de poder está dada por la relación entre las posiciones en la jerarquía organizacional de quienes están en proceso de coordinación. También están presentes un conjunto de *parámetros informales* de construcción de cercanías, complicidades o desconfianzas que surgen de la apreciación de los actores, que no está respaldada por documentos oficiales. Son vínculos y juegos de poder que se manejan en conversaciones de pasillo y se relacionan directamente con parámetros cognitivos y axiológicos como el reconocimiento y la legitimidad que se otorga a la competencia para ejercer el cargo más allá de lo explícitamente solicitado en los organigramas o declaraciones de funciones, la honestidad y credibilidad, la capacidad para compartir propósitos y/o llevar a cabo otros, resolver, generar o agudizar conflictos tal como se profundiza en el punto sobre zonas de incertidumbre y poder. (Weber, 1929; Crozier y Friedberg, 1977; Boudon, 2003; Hirschman, 1970; Reynaud, 1997).

En síntesis, los elementos aportados sobre el *sistema de acción concreto* permitirán construir las diversas dimensiones de la noción de coordinación del presente, en especial su *dimensión basal*, tal como se aprecia en el punto 2.4.

2.3.4. Los desafíos y estrategias de los actores

Como se ha señalado previamente, interesa destacar la importancia del sentido de la acción en un registro amplio y complejo que va más allá de la claridad que tiene cada individuo de sus objetivos. Para dar cuenta de esa complejidad subrayaremos la noción crozeriana de desafío de cada actor, porque retomando la noción en francés "enjeux" contiene "lo que se juega" cada individuo o instancia en cada situación. El o los desafíos que enfrenta la institución implican dilemas, tensiones a resolver en ciertas condiciones, con ciertas relaciones con otros, ciertas capacidades y no sólo metas a alcanzar. Los desafíos están profundamente enraizados en la situación, en el contexto y no son sólo objetivos a alcanzar o referentes lejanos o ideales.

Los desafíos son las condiciones o condicionantes dadas (los datos, recursos materiales, humanos, legales) asumidas por los actores, es decir, convertidas en oportunidades o construidas como problemas sobre los cuales pueden actuar.

Las acciones son el fenómeno más visible del sistema de acción concreto y de los procesos de coordinación entre los actores en juego. Para diferenciar el tipo de acción en la organización se pretende resaltar la noción de estrategia, también resignificada por Crozier y Friedberg (1977).

La estrategia pasa por identificar los elementos (acciones de otros y propias) que se quiere modificar, un cierto cálculo -que en algunos casos se acerca a la adivinación o interpretación (limitada por supuesto) de los objetivos y motivaciones del otro-, y

básicamente de la negociación implícita sobre los medios y las formas que se utilizan en las acciones organizadas o coordinadas: el tiempo, los procedimientos, los espacios, los recursos.

El sentido de estrategia utilizado, si bien tiene una cierta sintonía, se aleja del enfoque bélico y se acerca más al lúdico porque el dilema no siempre está en la lógica de la competencia, de identificar quién gana y quién pierde. La lógica de la cooperación necesaria en situaciones de dependencia organizacional implica también la búsqueda de una cierta ecuación en que todos ganen algo y deban renunciar también o donde todos ganan algo. La cuestión está en el valor que se da al riesgo, la negociación, la cooperación y los propósitos y motivaciones en juego junto con las posibilidades de margen de maniobra de los distintos actores en forma individual y colectiva para lograr mantener un mínimo de cooperación necesaria en la interdependencia de lo que son parte.

A partir de lo anterior, se podría interpretar la teoría crozeriana como adscrita al paradigma estructural-funcionalista, si se entiende el sistema de acción concreto como estable o en permanente equilibrio. Sin embargo, como se ha señalado el presente trabajo, se apoya básicamente en la reformulación propuesta por Friedberg (1993) influenciada en forma más decisiva por el interaccionismo simbólico y menos por modelos de administración. En ese sentido, el autor plantea que la secuencia relativamente indeterminada de acciones, conflictos, alternativas de decisión, diferencias de poder y de interpretación de la situación y sus condicionantes, dan cuenta más bien de un dinamismo o permanente inestabilidad de las relaciones locales que -más que un *status quo*- logran equilibrios frágiles, minimales y circunscritos a ámbitos restringidos. Se propone que ese dinamismo tampoco es máxima ni se refiere a una transformación continua a nivel local: la radicalidad o intensidad de este

movimiento de cambio depende de cada situación y de los condicionantes sistémicos e individuales.

Estas nociones de *estrategia* y *desafío* -propuestas por Crozier y Friedberg (1977) y Friedberg, 1993)-, serán desarrolladas en las dimensiones *estratégica y decisional* del marco operativo-conceptual de la definición de *coordinación local,* tal como se aprecia en el punto 2.4 de este capítulo.

2.3.5. Reglas del juego

Interesa enfatizar que todo sistema de acción concreto puede ser considerado como un juego en el que existen diversas señales, límites y orientaciones que dan un marco a las actuaciones de los individuos y a las decisiones institucionales (Crozier y Friedberg, 1977; Friedberg, 1993 y Reynaud, 1997). Estas reglas se construyen en forma específica y contingente en un intento por lograr la cooperación necesaria (minima o máxima) para "hacer sistema" es decir, armonizar algunos de los objetivos y/o los medios que convocan a esos actores.

El enfoque enfatiza la importancia de las normas (reflejado en "el sistema"), pero no las entiende sólo como constructos externos que se imponen determinando la acción, sino que, en cierta medida y según la situación, pueden ser reglas co-construidas por los actores, reinterpretadas y utilizadas tanto para promover la cooperación como para asegurar mayor control, lograr sus respectivos objetivos, e incluso para oponerse o resistir. Proponen que, hasta en las instituciones más normadas y rígidas[13], los seres humanos siempre tienen un margen de maniobra, un mínimo de autonomía que puede usar "contra el sistema". En general, porque nunca renuncian a lograr sus propios

[13] Las denominadas *instituciones totales* estudiadas por Goffman (cfr. Goffman (1968), en Crozier y Friedberg, 1977, 42), como la cárcel o un hospital psiquiátrico.

intereses o, más importante aún, sus propias formas de entender los objetivos comunes. Subrayan que "todos los análisis un poco más profundos de la vida real dan cuenta de hasta que punto los comportamientos humanos son complejos y en qué medida escapan a un modelo simplista de coordinación mecánica o a un determinismo simple" (Crozier & Friedberg, 1977)[14].

Más aún los actores pueden potencialmente y hasta cierto punto "crear (o recrear) el sistema" y sus propias reglas (Crozier & Friedberg, 1977). En este juego, es clave la forma como cada cual o cada grupo se apropia de las normas y las utiliza según estima, incluso en contra del propio espíritu con el que fue creada. Si bien en muchos casos el actor está contra el interés y la regla institucional, no es que el actor esté siempre contra el sistema o tenga el poder y la influencia para transformarlo. Todos estos juegos son parciales y situados.

A pesar de la semejanza en las metáforas con las teorías de juego desarrolladas desde la economía en base a la teoría de la elección racional y el individualismo (Noguera,2003), la diferencia es que el dilema para Friedberg y Crozier no está en la capacidad de los individuos de anticipar todas las alternativas racionales que permiten la competencia o el logro los objetivos comunes o complementarios en una situación con las reglas dadas. En forma más modesta y, a la vez compleja, pretenden comprender algunos aspectos de cómo los actores asumen sus respectivas posiciones, utilizan las reglas, las evaden, las resisten y si es posible se las apropian y las recrean. No pretenden modelizar las acciones y reacciones en una tipología de casos, sino que optan por ahondar en la comprensión y, por ende, la descripción de cada situación en especial desde las percepciones y valoraciones de los actores en presencia.

14 Crozier y Friedberg (1977, 41- 42), aportan un completo repertorio de autores que -con objetivos y terrenos diversos-, van en la misma orientación. Entre ellos a destacan a Hawthorne, Selnick (1949), Blau (1945) y el mismo Goffman (1968).

¿Cómo se construyen las reglas del juego en las coordinaciones locales? Se ha adaptado la conceptualización de Reynaud (1997) sobre el origen de los mecanismos regulación social. Por una parte, la diferencia entre las normas construidas en forma interna y las externas a un sistema de acción concreto dado. Por otro, si las reglas provienen de la jerarquía o de una instancia que propicia la simetría o "iguala" los poderes en la co-construcción de la regla:

- *Normas internas de control*: se entiende el conjunto de regulaciones que orientan las acciones de coordinación de los actores que conforman el sistema local escuela-sostenedor municipal y que surgen de la autoridad local más cercana a la acción y permiten supervisar la calidad de los procesos y resultados.
- *Normas internas de regulación conjunta*: surgen de procesos de acuerdo más o menos simétrico implícitos entre dos o más actores del sistema de acción concreto en coordinación más allá de los cargos y autoridad formal entre ambos. Pueden ser más explícitas como las negociaciones, o implícitas como acuerdos y reglas de comportamiento que todos siguen, pero que rara vez expresan verbalmente en espacios institucionalizados.
- *Normas de regulación externa*: surgen de otros actores e instancias que forman parte de los sistemas mayores a los cuales pertenece el sistema de acción concreto, en este caso escuela municipal-sostenedor, como las leyes que rigen el sistema escolar chileno y la normativa que regula el funcionamiento de las municipalidades. Pueden ser más o menos asumidos (re-apropiados) y legitimados por los actores en terreno.

¿Cómo operan o se aplican las reglas? Las normas son mensajes, pero además ellas se plasman en dispositivos o "artefactos culturales" que según la forma que adquieran, el uso del tiempo y los espacios, y su grado de flexibilidad van a influir en las formas de organizar las acciones y de evaluar sus consecuencias, entendida como efectividad o

impacto. Dentro de los dispositivos específicos, podemos distinguir y asociar: instancias, procedimientos e instrumentos.

Las *instancias donde operan las reglas* corresponden a los momentos y los espacios en los cuáles se lleva a cabo la coordinación, se generan y expresan las normas y los objetivos compartidos o a compartir. Permiten diferenciar quienes están involucrados en cada proceso y la calidad de representación –atribuciones y restricciones- que poseen.

Los *procedimientos* se refieren a secuencias de actividades pre-establecidas para aplicar la norma o lograr un proyecto o fin. Por ejemplo, el denominado "conducto regular" prescribe ambos elementos, ya que señala las acciones a desarrollar para lograr que se apruebe o rechace determinada actuación, siguiendo un orden bien determinado (procedimiento) junto al circuito de agentes y agencias a los que se debe recurrir (instancias).

Dentro de *los instrumentos*, se pueden distinguir aquellos que contienen las orientaciones que rigen las atribuciones para la toma de decisiones, la ejecución de acción y directa o indirectamente los procesos de coordinación en juego: los reglamentos, cuerpos legales de carácter sistémico o también instrumentos generados a nivel local, como decretos alcaldicios. Otro tipo de instrumento son documentos de evaluación, diagnóstico y planificación.

Parte de la operación coordinada implica verificar el cumplimiento de lo señalado. Es la función de control que puede ser en forma vertical, desde la autoridad jerárquica hacia sus subordinados, por lo tanto se convierte en control directo o a través de sistemas especializados de supervisón y evaluación. Pero en las organizaciones,

también existen mecanismos menos evidentes, lo que Crozier y Friedberg (1977) denominan *mecanismos de control cruzado*, en los cuales, la rendición de cuentas, la evaluación o la supervisión se desarrollan mediadas por otros actores o instancias que no necesariamente tienen un mandato específico para ello.

Por otra parte, cuando se construyen acuerdos, puede que no queden establecidos de manera explícita los mecanismos de control o las consecuencias para quien no cumple lo acordado y, en esos casos, las reglas son asumidas por los actores, confiando en que los otros lo harán porque se apela al compromiso.

En síntesis, se diferencian las normas o reglas según varios registros. En primer lugar, según su "locus organizacional" o sencillamente su origen: si son internas o externas al "sistema de acción concreto" desde la percepción de los actores locales. En segundo lugar, si son reglas impuestas por control jerárquico o por regulación conjunta (acordadas). En tercer lugar, si el control de su aplicación es directo o indirecto (cruzado). Por último, si tienen mayor o menor grado de formalización: si son explícitas y están cristalizadas en instrumentos como protocolos, reglamentos, o si operan sin ser nombradas entre los que las usan o señalándolas en espacios restringidos y de alta confidencialidad (o que pueden ser deducidas por ellos o por observadores en los patrones de comportamiento y en las expresiones de informantes claves).

La noción de *reglas del juego* propuesta por Crozier y Friedberg (1977), y los subregistros que la componen permite identificar la *dimensión normativa* de la *coordinación local*, tal como se plantea en el punto 2.4.

2.3.6. La zona de incertidumbre y el poder

En los sistemas sociales complejos predomina la especialización, pero las responsabilidades, las atribuciones y los roles nunca están completamente determinados. Los contextos y presiones son cambiantes y existen múltiples actores tomando decisiones sobre la base de diferentes desafíos, no siempre previsibles, explícitos ni igualmente validados. Existen, además, múltiples normas en juego, que pueden incluso tener contradicciones respecto de los propósitos, sentidos y marcos de referencia a los que apelan. En esta multiplicidad y complejidad quedan espacios de actuación poco definidos, zonas ambiguas, en las que es posible más de una actuación o más de una forma de resolver situaciones, en las que cada tipo de decisión implica diferentes riesgos. Las alternativas de acción y reacción no están por lo tanto totalmente pre-definidas. A esa dimensión oscura, en que prima la indeterminación, es la que Crozier y Friedberg denominan *zona de incertidumbre*.

Esta noción es fundamental para comprender el dinamismo de los sistemas de acción concretos y la idea de juego, en la cual los individuos/jugadores no siempre conocen con claridad las intenciones (cartas) de los restantes e incluso las propias. En la medida que la acción organizada o colectiva no es natural, sino una construcción que requiere esfuerzos e intencionalidad, las relaciones de poder -en tanto influencia recíproca- juegan un rol importante para orientar las acciones, en el sentido que un actor o grupo estima más adecuado.

En ese enfoque, el poder se entiende, no como un atributo personal per se, sino como una cuestión relacional, es decir, se entiende principalmente como la capacidad de un individuo de influir en la acción (o percepción) de otro, porque éste y la situación se lo permiten. La interdependencia de poder se considera además recíproca -aunque

asimétrica hace que se necesite del otro, de sus competencias o su especialidad y posición para desarrollar el proyecto, lograr ciertos objetivos o evitar determinada consecuencia. Se entienden las relaciones de poder, en tanto *"intercambio negociado"* (Friedberg, 1993: 141).

El poder no está ligado entonces solamente a la capacidad de control o presión que surge de posiciones jerárquicas superiores, sino que se asocia a una capacidad de acción validada en la interacción por la legitimidad recíproca entre los actores en presencia. Friedberg y Crozier señalan que es posible distinguir cuatro grandes fuentes de poder y legitimidad, correspondientes a diferentes tipos de fuentes de incertidumbre:

- *las que provienen del control de una competencia particular y de la especialización funcional;*
- *las que están ligadas a las relaciones entre una organización y sus entornos (en especial respecto de los recursos);*
- *las que nacen del control de la comunicación y de la información;*
- *las que provienen de la existencia y conocimiento de reglas organizativas generales y de la forma como operan".* (Crozier y Friedberg, 1977:16. Traducción libre).

Friedberg –si bien reconoce las situaciones de dominación y fuerte asimetría en las organizaciones- precisa que: *"contrariamente a como lo deja entender el análisis de la estructura realizado por Giddens, el poder no es solamente reproductor de una estructura de dominación sobre la base de asimetrías de recursos que se impone sobre las relaciones sociales. El poder es también generador de nuevas estructuras, de una nueva dominación"* (Friedberg, 1993:18). Por ende, los juegos de influencia, entendidos

en forma relacional, son o pueden estar a la base de transformaciones, porque otorgan a la acción social situada una "dinámica", en cierto aspecto, impredecible.

Al asumir los juegos de poder, inevitablemente se acepta que el conflicto forma parte sustantiva de los procesos organizacionales y de coordinación local, un aspecto bastante descuidado por los estudios sobre la escuela y que ha sido relevado Stephen Ball (1989) y en América Latina, Bardisa (1997) y Jares (1997) entre otros, en la denominada corriente micropolítica.

La zona de incertidumbre es la fuente del poder y de tensiones entre los actores. Es desde donde se generan las necesidades de construir nuevas reglas y acuerdos de articulación y procesos de coordinación que se asocian a la innovación, la creatividad y el cambio o a la resistencia a éste y mantención del orden pre-existente.

Para Crozier y Friedberg (1990: 46-48), el poder se ejerce en el contexto de una estrategia la cual es un comportamiento que siempre presenta dos aspectos: uno ofensivo, que es aprovechar las oportunidades para mejorar su situación, y otro defensivo que consiste en mantener y ampliar su margen de autonomía y por ende su capacidad de actuar. Para estos autores, las características estructurales de una organización delimitan o restringen el ejercicio del poder entre sus miembros y definen las condiciones en las que éstos pueden negociar entre sí. La organización permite el desarrollo de relaciones de poder y les da o puede dar un carácter permanente.

Estudiar una organización desde el punto de vista de las relaciones de poder a través de las cuales los actores organizativos manipulan las zonas de incertidumbre con que cuentan para negociar continuamente su propia buena voluntad y para imponer, en la medida de lo posible, sus propias orientaciones a otros actores, nos

revela una segunda estructura de poder, paralela a la que el organigrama oficial codifica y legitima. Permite situar y comprender las supuestas 'anomalías' y el 'distanciamiento' que detectan los actores entre la fachada oficial de una organización y los procesos reales que caracterizan su funcionamiento. Esta estructura de poder constituye, de hecho, el verdadero organigrama de la institución (Crozier y Friedberg, 1977: 75).

Cabe precisar que la noción de *zona de incertidumbre* es transversal a los distintos registros de la noción de *coordinación* en el modelo operativo-conceptual del presente trabajo. En el acápite siguiente, es posible apreciar que las *fuentes de poder* presentes en estas zonas de indeterminación se aprecian fundamentalmente en la *dimensión basal* y el tipo de iniciativa o reacciones de los actores se despliegan en función de su *margen de maniobra* en la *dimensión decisional*.

2.4. Modelo operativo-conceptual de la coordinación local

En este punto se presenta la noción de coordinación local y cada una de las dimensiones que permiten comprenderla en toda su complejidad, pero a la vez, que permitirá desarrollar el trabajo empírico de forma tal que sea factible identificarla en la información a recoger en el estudio de casos.

2.4.1. La noción de coordinación local

Como se ha podido argumentar, el sentido otorgado al concepto de coordinación depende de la vertiente perspectiva paradigmática de la teoría de la organización o de la sociología. Rodríguez de Rivera (1999) analiza las raíces etimológicas de la noción. El sustantivo *'coordinación'* y el infinitivo *'coordinar'* se derivan de los términos latinos *'cum'* (= con, conjuntamente) y *'ordinare'* (= regu¬lar, poner en una línea, ordenar), y

tienen el significado de una actividad reguladora, o de ordenación sobre varios elementos, buscando que distintas actividades sigan un mismo ordenamiento, se orienten a los mismos objetivos, o se evite conflictos entre ellas. La etimología del término *'coordinación'* muestra similitud con la del término latino *'communio'*, que designa una tarea común y está formado por los términos: Cum – Munis , donde *'munus, muneris'* es el término empleado para indicar la carga de trabajo, lo que ocurría en aquellas comunidades del Latium atacadas por etruscos y griegos, en configuración de la actividad de varios sujetos en tareas primariamente orientadas a la defensa del grupo (*munire* pasa a significar *fortificar*) y luego para el resto de coordinación de tareas. En ampliación de sentido, *cummunicatio* significó luego, en el antiguo latín, el contenido de asumir una tarea con otros en orden a defender intereses comunes.

A partir de Durkheim (en Bernoux, 2004), la coordinación puede ser considerada como una respuesta a la fragmentación que surge de la división del trabajo. Es decir, los procesos de coordinación en esta perspectiva son una necesidad al desajuste de acciones que se genera, a partir de los procesos de especialización de las funciones en organizaciones complejas o en sistemas organizacionales como el escolar, en el que parte fundamental de las decisiones de administración de ciertas unidades como las escuelas están fuera de ellas, en el municipio y en el Ministerio de Educación.

Como se aprecia en modelos de administración y las teorías clásicas analizadas, la coordinación es asumida básicamente como una preocupación de lo más alto de la jerarquía de una estructura organizacional, es decir, como una función de la autoridad que implica influencias de poder hacia los subordinados de diversa índole: coercitiva y por control de los productos o procesos, por persuasión fruto de la manipulación de las motivaciones emocionales y relacionales en juego o el ejercicio del liderazgo

carismático (Rodríguez, 2001). Es lo que se denomina coordinación vertical o jerárquica.

Asimismo, desde una visión con tendencia racionalista o teleológica predominante en la economía y la administración, la coordinación podría ser comprendida como el particular proceso de construcción de la racionalidad compartida (grupal o institucional) a partir de racionalidades individuales del ordenamiento y jerarquización de las actividades y recursos en torno a objetivos claramente definidos y comunes.

Desde otro tipo de enfoques, se descubre una mirada a la coordinación simétrica entre actores como parte constitutiva y permanente de la construcción de lo social y de lo organizacional. La teoría de redes, los modelos que se orientan por la lógica de mercado y las teorías de la acción, el interaccionismo simbólico, la teoría de las convenciones y el propio análisis estratégico propuesto por los autores de referencia de esta investigación, tienen en común el rescate de la dimensión horizontal de las articulaciones: los ajustes mutuos, los acuerdos y la negociación entre personas o instancias -cuyo poder si bien nunca es totalmente simétrico- asumen que pueden existir variadas formas de influencia y fuentes de legitimidad y credibilidad, es decir, en las que no sólo la autoridad formal es la única capaz de garantizar o construir sentidos compartidos, objetivos comunes y acciones complementarias o conjuntas porque existe una recíproca interdependencia, incluso en relaciones de subordinación: la autoridad necesita la cooperación o la competencia específica de cada subordinado.

En el caso del presente estudio, se considera como no contradictorias ambas posibilidades en un continuo:

> *El problema que interesa es el de la coordinación, es decir, orientación de las preferencias de un conjunto de actores en interacción estratégica y durable y cuyas lógicas de acción son el producto de otros intercambios y juegos*

intraorganizacionales y con otras instancias en un gran número de arenas de interacción. La naturaleza de esas arenas, el equilibrio cada vez particular de los mecanismos de coordinación que prevalecen, no pueden ser determinados anticipadamente y por eso constituyen una interrogante a investigar (Friedberg: 1993:111. Traducción libre).

Para favorecer un análisis metodológico de los sistemas educacionales, Maroy y Dupriez (1999), plantean que las formas de coordinación pueden ser asociadas a dos grandes tipos, en función de la orientación del poder. Por una parte, los mecanismos verticales -propios de instituciones jerárquicas, ya sea estatales o productivas- como la supervisión y control directos en el desarrollo de tareas. Por otra parte, los mecanismos horizontales -propios de la acción colectiva entre pares con poderes homologables o con tendencia más simétrica como los acuerdos, negociaciones, contratos o conformación de redes. La misma tipología permite diferenciar las formas de coordinación en términos de la racionalidad que está en juego: instrumental (que refleja el interés por un valor o bien); axiológica: el compromiso que surge por el bien común de un grupo de referencia institucional o cultural.

Ese orden local contingente y dinámico a la vez, se logra mediante múltiples regulaciones internas y externas, que permiten diversos grados de autonomía e interdependencia de los actores, basados en diferentes formas de validación y confianza mutua o manejo de la incertidumbre, con una mayor o menor sintonía, respecto de las formas de comprender la situación, los marcos de referencia ideológicos y el sentido de pertenencia a grupos y definición común de los niveles de logro de los propósitos compartidos y/o complementarios.

El conjunto de "sistema de acción concretos" en los que están involucrados los integrantes de la escuela y que se considera un "subsistema educativo local" estaría constituido por diversos actores locales individuales o colectivos y se desarrollaría

mediante una combinación específica de acciones, lenguajes, reglas internas y externas, más o menos explícitas.

Desde la perspectiva empleada, se considera que, por definición, en cada sistema de acción concreto entre la escuela básica municipal y su sostenedor, no puede no haber coordinación, porque, aunque sea leve, implícita, poco frecuente, siempre existe algún grado de interdependencia que obliga a que existan algunos ajustes mutuos en el actuar de los directivos, más o menos intencionados en algunos de los ámbitos señalados. Sin embargo, no todo lo que ocurre es reducible a acciones coordinadas y, entonces, será importante situar los límites de la coordinación.

2.4.2. Dimensiones de la coordinación local

A partir del enfoque y los elementos teóricos planteados, para efectos del trabajo empírico del presente estudio, definimos la coordinación local como un complejo proceso más o menos intencionado de articulación en diversos registros que conviene distinguir:

a) La coordinación entendida como la construcción de un sistema provisoriamente articulado de sentidos y desafíos, que da lugar a la ***dimensión estratégica***, y que implica la sintonización de los marcos de significado y referencia para interpretar las situaciones y los desafíos en juego, la reducción de las tensiones entre los intereses individuales o grupales y los institucionales o la reducción de tensiones entre tipos de objetivos cuyo logro pueden tener efectos opuestos.

b) La articulación entre objetivos y medios, en especial, los ajustes de las actividades y los recursos (materiales y humanos) para lograr los objetivos propios y conjuntos, lo que implica el desarrollo de estrategias y tácticas complementarias o en

contradicción que utilizan los distintos actores y, que se expresa como la *dimensión decisional* de la coordinación local.

c) La regulación de las acciones mediante normas, compromisos y procedimientos establecidos y/o reconfigurados a nivel local, que se expresa como la *dimensión normativa* de la coordinación.

d) El proceso de construcción de la confianza mínima necesaria (al menos reducción de la incertidumbre), como base de la acción conjunta, complementaria o interdependiente, que da lugar a la *dimensión basal* de la coordinación.

A continuación se presentan en forma sintética elementos claves de cada una de estas dimensiones. Cabe precisar que es en la presentación de los hallazgos en la Segunda Parte del presente Informe, que la noción de la coordinación local y de sus dimensiones cobran mayor contenido, luego del proceso del recursivo de ir y venir entre el marco de referencia y los aportes de los casos tal como se plantea en el diseño metodológico.

i. Dimensión estratégica

Esta dimensión de la coordinación permite responde a la pregunta de quiénes se coordinan y para qué. Permite identificar los actores del sistema de acción concreto o subsistema local en análisis y los temas o problemas que requieren ser resueltos. Incluye el tipo de contradicción o sintonía respecto de los objetivos que movilizan a las distintas instancias y sus respectivas coordinaciones, junto a la percepción de las condiciones en las que éstos se construyen. En otras palabras, presenta la forma como se teje la trama de representaciones, creencias, apuestas e hipótesis de los informantes clave en relación a la transformación de las condiciones planteadas en tanto dilemas o preocupaciones que deben asumir y enfrentar los distintos actores en forma individual y en tanto partes de grupos o instituciones.

En el presente estudio, es el registro que permite analizar la forma como se articulan y tensionan los relatos de los entrevistados (en tanto actor más o menos involucrado) respecto de las visiones de los desafíos que deben asumir la escuela y la administración municipal y, en particular, sus respectivas autoridades o jefaturas.

ii. **Dimensión decisional**

El análisis de esta dimensión permite comprender el tipo de acciones y reacciones que desarrollan los diversos actores que conforman un sistema de acción concreto o institución para acercarse al logro de sus objetivos y resolver los problemas que les atañen. Responde a la cuestión del **cómo** cada actor hace uso de sus atribuciones, sus recursos y su poder de influencia sobre otros y las reacciones en términos de cooperación, oposición o resistencia.

Permite analizar la percepción de los informantes clave respecto de las iniciativas para articular esfuerzos entre las escuelas y el sostenedor de parte de los directivos del nivel comunal y la reacción los directivos y/o profesores de los establecimientos educacionales. En especial distingue la percepción de los informantes clave sobre el margen de maniobra propio y de otros actores para abordar sus desafíos o conflictos y tomar iniciativas o reaccionar frente a ellas.

iii. La dimensión normativa

Es el registro de análisis que permite identificar los diferentes tipos de valores y principios sociales en juego, traducidos en reglas y, cristalizados en leyes, procedimientos, instrumentos, sanciones e incentivos y acuerdos explícitos o tácitos. Es decir, permite describir y comprender el conjunto de las coerciones, inhibidores y

orientaciones presentes en cada sistema de acción concreto y en los procesos coordinados o no coordinados.

Hace posible precisar el origen de la norma: la línea jerárquica local (Alcalde, DAEM), escolar (directivos de escuela), línea jerárquica sistémica (el Ministerio de Educación u otra instancia legal administrativa regional-nacional), o pueden ser reglas construidas por diversos actores locales en forma horizontal.

Permite además identificar la forma de vigilar el cumplimiento de la regla: por *control directo* de quien la origina y tiene la atribución para controlarla, o a través de otros agentes, es decir, de tipo indirecto también denominado *control cruzado* por Crozier y Friedberg (1977). Permite además identificar el foco de la norma o control: los resultados (consecuencias en formación y desempeños de los alumnos) o los procesos (formas de planificar y realizar la enseñanza). Por último, incluye el tipo de consecuencias de la norma: referirse a incentivos, sanciones o retroalimentación y reconocimiento social.

iv. La dimensión basal

Es el conjunto de elementos relacionales y de carácter informal que permiten o impiden construir coordinaciones y respetar la autonomía en las decisiones: los grados o tipos legitimidad recíproca, la tensión entre incertidumbre y confianza y el sentido de pertenencia.

La confianza se refiere al registro relacional que permite contar con mayor o menor grado de seguridad o certeza, para anticipar las acciones y reacciones de otros o dar credibilidad a sus promesas (nivel interpersonal) y que las consecuencias formalmente

declaradas (en leyes, reglamentos o manuales) serán cumplidas por los sistemas (nivel institucional).

El registro de la legitimidad permite identificar el reconocimiento mutuo y la apreciación (en general comparativa) de mayor o menor congruencia entre las competencias profesionales y de liderazgo efectivas y lo que se estima son los requerimientos del cargo formal.

El sentido de pertenencia, se refiere a que la articulación con otros se explica por el mayor o menor grado de adscripción ya sea a una comunidad, un entorno o un grupo o se hace referencia a una historia juntos. Este sentido puede generar confianza o producir arbitrariedades al priorizarlo respecto de otros criterios de acción.

A continuación se presenta un esquema síntesis de las dimensiones de la coordinación local a partir de las definiciones propuestas. Junto los elementos claves que las componen, se ha graficado en forma especial la noción de *zona de incertidumbre* como un aspecto fundamental del marco teórico propuesto por Crozier y Friedberg(1977), tal como se ha desarrollado en los puntos anteriores.

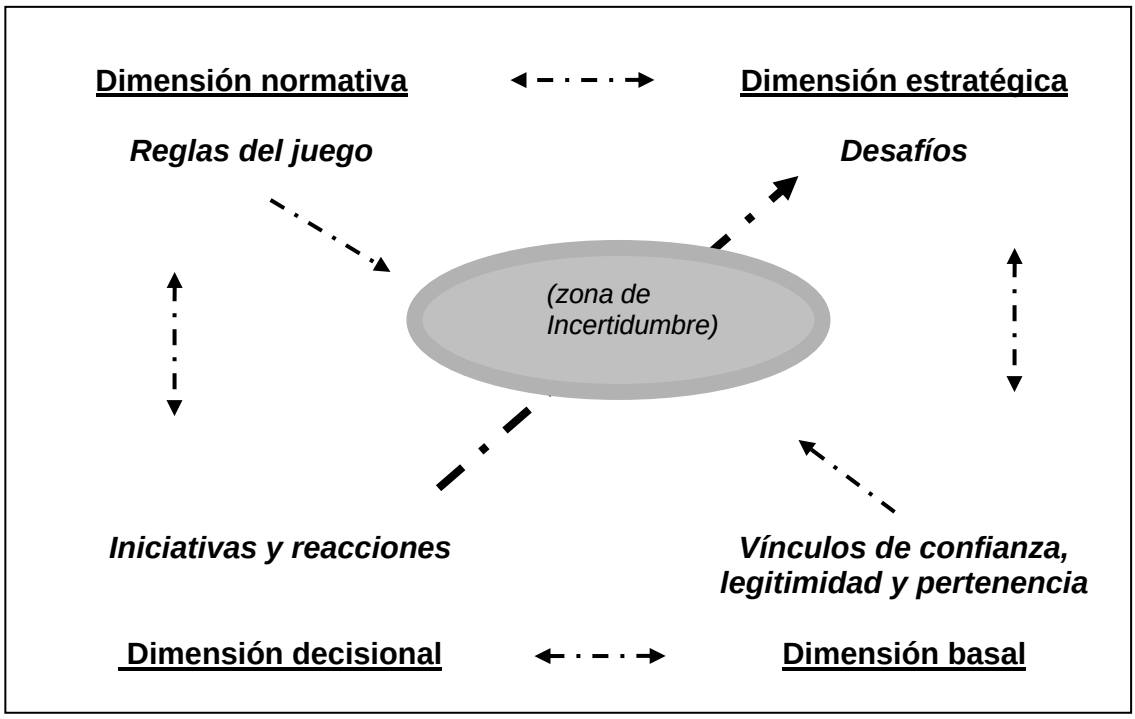


Figura 3: La coordinación local y sus dimensiones

2.5. Síntesis del capítulo

El recorrido desarrollado en los puntos anteriores, permite visualizar el desarrollo y el paso de un modelo de organización, de individuo y de la noción de coordinación bastante simple y lineal a representaciones de mayor complejidad y matices. Esta configuración es planteada por Friedberg (1993: 30) en los siguientes términos:

- De una visión de la organización con una estructura clara, objetivos fijos y procedimientos definidos desde la cúspide de la jerarquía y ejecutados por los subordinados sometidos a control directo, pasando por una visión de estructura organizacional como red de actores que logran cooperar en función de intereses comunes o complementarios con relativa simetría de poderes; hasta la compleja visión de la organización como una construcción conflictiva, en inestable

interdependencia de integrantes de estructuras que -pudiendo ser jerárquicas- requieren articular intereses y visiones en tensión o complementariedad, a través de mecanismos tanto formales como informales.

- Desde perspectivas en las cuales los agentes se definen, ya sea como seres calculadores, racionales que seleccionan alternativas en función de sus intereses o, por el contrario, desde la visión de sujetos totalmente determinados por aspectos sociales y culturales, se ha ido pasando a actores que, estando situados e influidos por su posición social y en la organización, desarrollan interacciones que pueden favorecer la co-construcción de sentidos compartidos, que pueden enfrentar conflictos o asumir las normas, influencias e imposiciones de otros con capacidad reflexiva.

- Desde una visión del entorno como un "afuera", o una exterioridad compuesta por el conjunto de recursos y condiciones pre-existentes, que delimita claramente las fronteras de la organización, a una visión flexible de los límites de la organización respecto de su "contexto", en la que la parte no está aislada del todo, sino fuertemente imbricada, por lo que se requiere de conceptos también flexibles y de un análisis empírico para identificar los "sistema de acción concretos", Construidos por los vínculos entre actores, que son dinámicos, contingentes, contextualizados. aunque influidos por la normativa, los recursos y otros aspectos estructurales y locales.

En esa perspectiva la noción de coordinación local, pasa desde una visión instrumental y operativa de la simple articulación de las actividades en torno a un objetivo planeado a una visión compuesta por diversos registros o dimensiones que los actores co-construyen en forma dinámica y controversial, a partir de elementos

estratégicos (formas de interpretar los problemas y objetivos a asumir), normativos (reglas del juego sistémicas y locales), basales (vínculos de poder, pertenencia, confianza y legitimidad recíproca) y decisionales (iniciativas, reacciones, negociaciones o acuerdos implícitos).

CAPÍTULO TERCERO

3. MARCO CONTEXTUAL

A lo largo de este capítulo se pretende situar las principales características del sistema educacional chileno como parte de una tendencia o modo de regulación social que incide, no sólo en el ámbito educativo, sino en las diversas formas de políticas públicas y de organización social, para así deducir formas de coordinación que están en la base de ese modo de regulación y que permiten realizar distinciones para reenfocar el fenómeno en estudio.

En el primer punto se caracterizan los modos de regulación de los sistemas educacionales desde dos ángulos o ejes de análisis. En primer lugar, considerando los procesos de descentralización y centralización que los han configurado. En segundo lugar, desde las lógicas que están en la base de sus formas de coordinación como referentes de gobernabilidad o *gobernancia* y conducción: los modelos burocráticos y de mercado. A partir de esos referentes, se aportan elementos para visualizar las tendencias más fuertes de regulación educacional en curso, cuyos mecanismos de coordinación entre actores se pueden definir como mixtos, múltiples, de cuasi-mercado y postburocráticos.

Luego, se presenta la forma de operar del sistema educacional chileno, con algunos hitos históricos de su desarrollo, profundizando en las políticas de los años 80 y 90, sus estrategias hacia el subsistema municipal y las consecuencias en términos de segmentación y de heterogeneidad de los contextos locales.

3.1. Modos de regulación de los sistemas educacionales

El debate, el diseño y la aplicación de políticas o reformas sobre la organización y funcionamiento de los sistemas escolares en la segunda mitad del siglo XX, se ha dado, principalmente, en función de dos ejes. El primero, la toma las decisiones en materias pedagógicas, administrativas y de financiamiento, que se refleja en la aparente dicotomía sobre la centralización y descentralización de las funciones entre los distintos niveles y actores educativos. El segundo, que se refleja, básicamente, en la disyunción entre mecanismos burocráticos y mecanismos competitivos, tiene como referentes básicos al Estado y al mercado.

3.1.1. La tensión entre la descentralización y la centralización

En el siglo XX, hasta los años 70, en América Latina y en Chile en particular, predominó un modelo en el que el Estado central fue adquiriendo creciente protagonismo en el desarrollo de las políticas públicas, y las instancias locales contaron con escasa autonomía o margen de libertad (Salazar y Benítez, 1998). En el sector educacional, en lo que se denominó el Estado docente (Núñez, 1999), el nivel central se hizo responsable de promover la escolaridad, el financiamiento, la administración y edificación de los establecimientos, la organización de la enseñanza y la formación y contratación de los profesores. Esto en forma similar con varios países de Europa que contaban con esa tradición desde el siglo anterior, dada la importancia procurada a la construcción de los Estados nacionales (Dubet & Martuccelli, 1997).

La tendencia predominante, a partir de la década de los 80, ha sido hacia la descentralización. El tema, sus distintos modelos y propósitos, ha sido ampliamente debatido (Hevia, 1991; Latorre, Núñez, González, & Hevia, 1991; Messina, 1993; de

Puelles, 1993; di Groppello, 1999; Winkler, 2000; Finot, 2001) y promovido por diversos organismos internacionales como el Banco Mundial, la OECD, PREAL y la UNESCO. Los objetivos explícitos parecen relativamente análogos: acercar el poder de decisión a los niveles locales para contar con respuestas más pertinentes y ágiles y comprometer a los actores involucrados en el mejoramiento de los resultados.

Sin embargo, tras el aparente consenso inicial, se hizo evidente la coexistencia de finalidades o lógicas descentralizadoras divergentes, incluso contradictorias. Desde las exigencias económicas, al criterio de eficiencia y el ahorro de recursos fiscales centrales, se contrapone a la necesidad de mayores recursos en procesos de descentralización, porque se pierde la economía de escala factible en los niveles nacionales o regionales. Por lo tanto, para mantener la eficacia se necesitaría voluntad política para aumentar la inversión. Desde el mundo político, reforzar el sentido de pertinencia, la participación y el compromiso democrático -surgido en varios países como Bolivia y Brasil luego de períodos dictatoriales-, aparece en franca oposición al control ideológico y desmantelamiento de organizaciones profesionales, que estaban en la base de otras reformas dictatoriales y descentralizadoras, como la chilena.

En menor medida, los procesos de descentralización se asocian a objetivos propiamente educativos, como el fortalecimiento de la profesión docente para el desarrollo de iniciativas de renovación pedagógica. La elaboración de un proyecto educativo institucional surgió, por una parte, como una forma de garantizar libertad de los padres de adherir a diversas maneras de formar a sus hijos, en particular, en aspectos religiosos o laicos y, por otra parte, como herramienta de gestión asociada a la postulación a fondos con autonomía en su uso, como en el caso de escuelas en Minais Gerais en Brasil (Hanson, 1997).

Las diferencias se hacen más notorias al identificar distintas modalidades de descentralización, en particular, según el grado de responsabilidad de los distintos niveles de los sistemas educacionales (Winkler, 2000; Hanson, 1997; Nickson, 2001; Ornelas, 2003). En los procesos denominados de *desconcentración*, la transferencia fundamental es de funciones y tareas con un margen acotado para definiciones, por lo que, en muchos casos, prácticamente no se considera descentralización. Se han desconcentrado funciones de niveles nacionales a niveles subnacionales, como es el caso de México o hacia otras unidades o agencias que se especializan en ese rol. En la *delegación*, se transfiere por períodos determinados la atribución para tomar decisiones a cargos o unidades de niveles inferiores de la misma estructura, pero esa facultad puede ser discrecionalmente retirada por parte de la autoridad superior. Se hace referencia al *traspaso*, cuando se transfiere la toma de decisiones a estructuras independientes y, además, se entrega el financiamiento o atribuciones para obtenerlos, como es el caso de la municipalización en Chile. Mediante la *privatización*, se transfieren autoridad y recursos asociados a entidades privadas con o sin fines de lucro.

Ampliando la tipología propuesta, a partir de autores como Di Gropello (2004), se han identificado mecanismos de descentralización del tipo "devolución", en los que se transfiere autoridad para la toma de decisiones y para el control de la calidad a los padres o comunidades organizadas. Se trata de experiencias descentralizadas en el sentido amplio de la palabra y de una transferencia real del poder de decisión a quienes son los destinatarios. Es el caso de la experiencia EDUCO, en Salvador y EDUCA, en Guatemala, en las que los padres contratan, evalúan y pueden despedir a los profesores. También es el caso de las organizaciones territoriales de base y las juntas escolares en Bolivia, las que pueden controlar el uso de los recursos por parte de los

municipios. En algunos casos, como en Nicaragua, los padres, además, aportan recursos complementarios para la escuela.

Recapitulando, como se esquematiza en el cuadro siguiente, existen modalidades de descentralización que se diferencian, básicamente, por el tipo de transferencia de autoridad desde el nivel central, o dicho de otro modo, el nivel de autonomía que adquiere la o las instancias locales, por lo que no se transfiere y por el tipo de actor o entidad receptor de ese poder.

Tabla 4: Tipología de modalidades de descentralización

Modalidad	¿Qué se transfiere?	No se transfiere	Desde-hacia qué instancia
(Desconcentración)	Tareas y trabajo	Autoridad para toma de decisiones	Otras unidades de la misma estructura estatal
Delegación	Autoridad para la toma de decisiones	Autoridad permanente (puede ser retirada a discreción)	Unidades o cargos inferiores
Traspaso	Autoridad y recursos en la toma de decisiones	Evaluación y fiscalización	Unidad estatal independiente
Privatización	Autoridad, autonomía, responsabilidad y recursos	Evaluación y fiscalización	Del sector público a instituciones privadas
Devolución	Control de calidad asociado a toma de decisiones	Financiamiento, currículum	Del Estado a los usuarios (organizados colectivamente)
Devolución con privatización	Aporte en recursos y control de calidad	Administración y prestación del servicio	Del Estado a usuario que aporta recursos a educación pública

Elaboración propia a partir de Hanson, 1997; Nickson, 2001 y Di Gropello, 2004.

Los modelos sobre descentralización diferencian, asimismo, los niveles en los cuales se desconcentra; por ejemplo, la regionalización, la municipalización y la descentralización que propicia la máxima autonomía a nivel de la escuela; en algunos casos, incluyendo atribuciones de gestión para las familias y/o para instancias de la comunidad local. Se diferencian, además, los ámbitos en los cuáles se delega o traspasan atribuciones: lo financiero o captación de recursos económicos; la administración de éstos, del personal y de la infraestructura y materiales, y lo institucional en un sentido amplio, es decir, la gestión al interior del establecimiento, junto a la definición de un proyecto educativo. Por último, lo pedagógico, que implica la definición de aspectos curriculares, metodológicos y de evaluación de los aprendizajes.

¿Qué efectos han tenido los procesos de descentralización? ¿Se han cumplido los objetivos planteados? Hanson (1997) señala que las evaluaciones indican que desde la perspectiva de los actores locales, en especial quienes reciben mayor poder de decisión, declaran estar más involucrados y comprometidos con el proceso. Mayor polémica levantan las nulas o frágiles evidencias de avances en los resultados educativos, en particular en la equitativa distribución de estos. Es posible aseverar que en sí mismas, las medidas descentralizadoras no aseguran ni calidad ni equidad en los sistemas, si no van acompañadas de más recursos, de participación, de asesoría a los poderes locales para el desarrollo de nuevas habilidades y conocimientos, de mecanismos de control y cuenta pública. En general, sin esos elementos, más bien, atenta contra ambas, dado que en países de alta heterogeneidad socio-económica, sectores donde se concentran las poblaciones más vulnerables cuentan, a la vez, con menores competencias profesionales, técnicas y de administración de los responsables, que no logran verse revertidos por programas compensatorios complementarios.

3.1.2. El Estado y el mercado como referentes de coordinación

Otro eje de análisis del funcionamiento del sector educacional es el que surge de la distinción entre modelos de gobierno. En términos dicotómicos es posible diferenciar, por una parte, el modelo que se funda en la lógica jerárquico-burocrática, propia del Estado y su producción de normativas, reglamentos y orientaciones para organizar el sistema, determinar funciones y desarrollarlas. Por otra, el modelo o la lógica de mercado, visualizado básicamente, como la puesta en práctica de dispositivos que favorecen la productividad y la eficacia, así como la relación de intercambio y complementariedad entre el cliente y el proveedor de un bien. La tendencia en las tres últimas décadas, ha sido incorporar leyes e instrumentos que apuntan hacia esta última. Los íconos de esta tendencia son el sistema de *cuasi-mercado* y los mecanismos de evaluación con rendición de cuentas (*accountability*) para determinar la responsabilidad por los resultados educativos de los distintos agentes educativos (Maroy, 2004).

En el sistema de *cuasi-mercado* (Vandenbergue, 1999), el Estado central provee la mayor parte del financiamiento. En el caso chileno, es posible, además, el financiamiento compartido (en los establecimientos básicos particulares subvencionados y en toda la Enseñanza Media). Los prestadores (privados o locales) los administran y se emula o "crea un mercado" al propiciar la competitividad entre ellos para captar matrícula (facilitada por la posibilidad de seleccionar establecimientos que se otorga a la familia conocido como *school choice*), en función de la cual se asignan los recursos para asegurar la prestación del servicio educativo.

En el marco de los modos de regulación que promueven los sistemas de evaluación, la rendición de cuentas y los incentivos, el Estado reestructura su función y fortalece su rol evaluador (Maroy, 2004). Deja de ser el Estado docente, administrador directo y

fiscalizador de normas y procedimientos e, incluso, aminora su papel subsidiario que focaliza allí donde no opera el mercado mediante programas de discriminación positiva, en función de mayor equidad de tratamiento. En cambio, desarrolla un nuevo tipo de burocracia: levanta estándares y referentes ideales o marcos de actuación, para luego poder determinar niveles satisfactorios de logros de aprendizaje o mínimos aceptables. Esto se refleja en el currículum oficial nacional y otros instrumentos, como los denominados niveles de logro, mapas de progreso (Ministerio de Educación, 2008), estándares o perfiles de competencias de los profesores y directivos o indicadores de buenas prácticas institucionales o modelos de gestión escolar para la organización escolar. Estos referentes pretenden entregar guías para la acción y dan lugar a instrumentos y procedimientos que permiten evaluar, informar, categorizar, entregar incentivos, sancionar y presionar por el *accountability* o rendición de cuentas públicas de los resultados a los propios evaluados, a instancias superiores o a las familias. En principio, la estandarización de resultados y de procesos o competencias claves permitiría que -a partir de diferentes trayectorias, métodos o proyectos- se logren las mismas metas y objetivos educativos comunes. Sin embargo, se propone que, en la práctica, este tipo de sistema evaluativo, cuando, además, está asociado a instrumentos, actividades y procedimientos también estandarizados, pueden promover una re-centralización con tendencias burocráticas o como se denomina postburocráticas (Maroy, 2004).

El modo de regulación de cuasi-mercado y los sistemas de evaluación, cuenta pública y de estándares pueden ir asociados, pero esa relación se construye caso a caso en cada sistema educacional. En Chile, operó desde los años 80 un sistema de cuasi-mercado, a través del financiamiento por asistencia promedio de los alumnos. En cambio, la dimensión evaluadora y del Estado ha sido desarrollada en forma mucho más lenta y ha cobrado fuerza sólo en la última década.

Uno de los aspectos que genera mayor tensión en el ámbito de las políticas públicas en educación es hasta qué punto la emulación del mercado, en un ámbito que era propio del Estado, es consistente con el tipo de "bien" que se genera. La educación puede ser y es concebida, a la vez, como un bien público (por los beneficios sociales, económicos y culturales que implica), y por ende, del cual el Estado es garante y, por otra parte, como un bien privado, al cual cada familia y cada individuo aspira y que aparece altamente rentable dado el nivel de retorno directo de quienes tienen mayores niveles de escolaridad y mejor calidad de educación. En ese sentido, es un bien semi-público o público-privado.

La segunda tensión entre ambas lógicas operan con principios de base opuestos: la educación estatal como bien público en democracia tiene el imperativo moral de la igualdad. La tendencia de la lógica del mercado es la diferenciación y segmentación: tal tipo de bien (de costo x), es apto para tal tipo de cliente potencial (que puede o quiere invertir o gastar en él). Claro que como destaca Dubet ya desde el Informe de James Coleman en 1969 y los aportes de Bourdieu, se plantea indirectamente que con el modelo burocrático, la escuela tampoco logra en plenitud la promesa de la movilidad social y que, por el contrario, tiende a reproducir las desigualdades sociales (Dubet & Martuccelli, 1997).

La tercera tensión es que en el mercado la lógica del interés individual moviliza la coordinación con otros. Más aún, desde las estructuras jerárquicas de mercado - las empresas- responden a la productividad y, en su interdependencia con los subordinados para movilizarlos, les otorgan incentivos como los "bonos de productividad" que se convierten en un mecanismo que coordina y sincroniza los intereses y esfuerzos de los dueños del capital y de quienes aportan el trabajo y

competencias técnicas o especializadas. En educación, la productividad es más difusa. ¿Qué tiene que producir la escuela? Dubet y Martuccelli (1997) señalan que hoy en día se le pide un conjunto de logros en diversas esferas asociadas a que cada estudiante pueda contar con: a) competencias para integrarse en el mercado laboral bajo la promesa de movilidad social; b) capacidad de integración social como ciudadanos en sociedades de convivencia democrática; c) desarrollo personal (para hacer efectiva la individuación). La cuestión es que esas competencias están en lógicas distintas y su evaluación es fuertemente compleja: no es evidente generar indicadores de logro para los prestadores del servicio a corto plazo.

Además, otro tipo de interrogante que se asocia a esta tensión es ¿cómo puede el sistema educacional o cada una de las unidades hacerse responsable de los frutos del proceso educativo? si: a) estos se pueden apreciar o evaluar básicamente fuera del sistema; b) es un bien que implica co-producción entre el aprendiz y el que presta el servicio, con la dificultad adicional para determinar con precisión lo que aporta cada nivel, actor o "variable", como lo demuestran los estudios sobre efectividad escolar. en particular, los que intentan precisar el valor agregado que entrega la escuela (Scheerens, 2000; Leithwood & Riehl, 2003).

Es en medio de ese debate que es indispensable analizar los mecanismos que están en la base de cada una de las modalidades de regulación. Al respecto Friedberg (1993), señala que inicialmente:

> *"(…) es posible tener dos lecturas de los años 80. La primera insiste sobre el regreso del pensamiento liberal y la consecuente deslegitimación de la burocracia. El liberalismo y la desregulación triunfan en occidente, frente a la caída de la Unión Soviética y del socialismo real, así como de sus economías planificadas. La regulación voluntarista de los comportamientos a través de la regla y de la ley pierde su legitimidad y cede su lugar al "libre juego" de las fuerzas y de las iniciativas. La segunda visión, insiste más bien en los efectos perversos y los límites de la regulación a través del mercado, invoca el incumplimiento de las promesas de*

este retorno liberal (…) puesto que no basta con hacer desaparecer las reglas burocráticas para garantizar el florecimiento de iniciativas y su desarrollo a través del juego de las fuerzas del mercado". Friedberg (1993, 9. Traducción libre).

Para el autor, desde el registro organizacional, ambas perspectivas y, en especial, las críticas planteadas no son necesariamente contradictorias o irreconciliables. La primera mirada muestra los límites de los modos de organización tradicionales y levanta la necesidad de repensarlos en el sentido de aligerar y dar mayor flexibilidad al poder de la norma. La segunda, por su parte, destaca la imposibilidad de pensar lo social y el desarrollo de las instituciones como el simple resultado automático de ausencia o supresión de reglas: El mercado no tiene nada de "natural" y, por el contrario, es el fruto de una construcción social que implica reglas y requiere mucha organización (Friedberg, 1993:10). Las organizaciones y los "ordenes locales" pueden ser analizados, entonces, como sistemas de normas, reglas y procedimientos jerárquicamente construidos para orientar la acción de los agentes educativos y, también, como espacios de intercambio entre agentes que se rigen por normas co-construidas en acuerdo mutuo (F.10-15).

El interés de diferenciar los dos ejes de análisis y sus respectivas dicotomías (des-centralización/centralización y mercado/burocracia), es que en el caso de Chile y de la mayor parte de los países de América Latina, se ha tendido a amalgamar la descentralización con un modelo bien preciso que se sustenta en la lógica de mercado, como la Nueva Administración Pública que fue desarrollada en los sistemas educativos de Nueva Zelanda y el Reino Unido (Nickson, 2001). Esta fusión es explicada en parte porque, en principio, el funcionamiento mercantil tiende a la diversificación de proveedores para asegurar la calidad a través de la competencia y, por ende, al traspaso a entidades locales públicas o privadas algunas funciones que antes asumía el Estado central.

Ramio (2001), al analizar la implementación de los instrumentos de esta forma de administrar las políticas en países latinos, señala que en lugar de generar los efectos esperados produce un conjunto de problemas que se suman a otros anteriores, generando un tipo de funcionamiento desigual, fragmentado, pre-burocrático y "clientelista".

Más allá de diferenciar los procesos centralización/descentralización y las lógicas burocrática y de mercado en tanto modelos puros, en los últimos años los sistemas educacionales y los dispositivos de traspaso pueden ser caracterizados por mecanismos postburocráticos. Se aprecia que junto a la flexibilidad, diversificación, liberalización y descentralización en varios ámbitos, hay un proceso de re-centralización de algunos dispositivos o atribuciones estratégicas como mayor orientación pedagógica de las políticas nacionales mostrando prioridades, refuerzo de la fiscalización y el control de ciertos proceso claves en especial de garantías para avanzar o al menos favorecer el derecho a la educación, la igualdad de oportunidades, de tratamiento y de resultados.

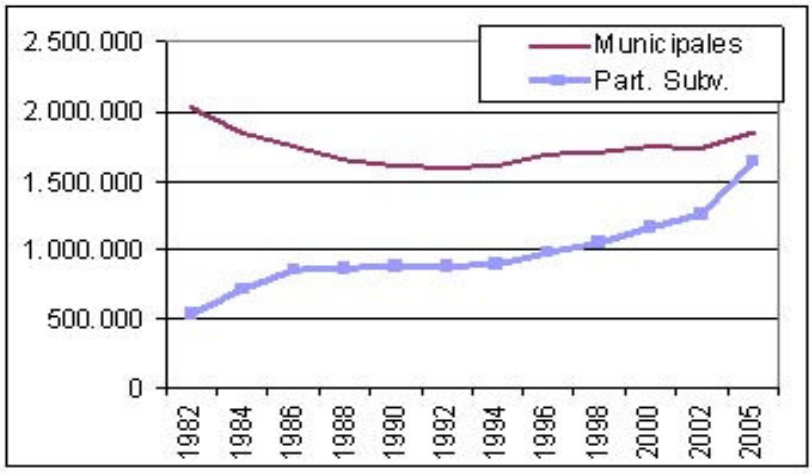
Asimismo, de especial interés para el presente estudio es la identificación de múltiples regulaciones mixtas. Esto, porque se acrecientan los agentes y niveles intermedios (región, provincia, municipios, distritos), en tanto productores de reglas y normas que inciden en los establecimientos y profesores y en sus vínculos con los estudiantes y familias. En este escenario, surge un nuevo rol, el Estado como entidad coordinadora o generador de regulaciones que favorecen las coordinaciones entre actores locales y entre instancias de distintos niveles (Duterq, 2005; Barroso; 2005).

3.2. El sistema escolar chileno

Se presentan a continuación las características básicas de funcionamiento y organización del sistema escolar chileno, particularmente, en el Nivel de Educación Básica. Además, se esbozan aspectos históricos claves hasta los años 80 y se identifican puntos críticos de la denominada reforma estructural del período dictatorial. Por último, se presentan los aspectos de continuidad y ajuste de las políticas educacionales desde los años 80 en adelante.

La legislación chilena resguarda el derecho a la educación. A su vez, el sistema se basa en la libertad de elección del establecimiento educacional por parte de los apoderados de los alumnos. Esta posibilidad se combina con la libertad de enseñanza y posibilidad de selección de alumnos que tienen los establecimientos, en especial, los que cuentan con más postulantes que vacantes.

Las dos grandes modalidades de establecimientos educacionales financiados por el Estado, y que atienden a aproximadamente el 92% de la matrícula son la educación municipal y la particular subvencionada. El diseño del sistema educacional chileno propone que estos establecimientos compitan para captar la matrícula y así obtener la subvención escolar otorgada por el Estado, que es proporcional a la asistencia promedio de meses anteriores. El resto de la matrícula corresponde a la educación pagada. El cuadro siguiente muestra la evolución entre los años 1982 y 2005 del número de alumnos de los establecimientos subvencionados.



Fuente: Bases de datos Ministerio de Educación.

Figura 4: Matrícula establecimientos subvencionados

En Educación Básica, desde la década de los 90, aproximadamente el 75% del presupuesto total en el sector educacional corresponde a la subvención que es traspasada directamente a los sostenedores de ambas dependencias administrativas.

Los establecimientos particulares subvencionados -que se rigen por el código del trabajo- presentan sistemas autónomos de contratación, remuneración y evaluación de directivos, docentes y profesionales de apoyo. Tienen autonomía además respecto de las propiedades, el equipamiento y el material.

A partir del año 1991, el sistema municipal se rige por el Estatuto Docente (Ministerio de Educación, 2004) para la contratación y permanencia de los directivos y profesores. Esta normativa ha contado con algunos ajustes y flexibilizaciones importantes en lo que se refiere a las atribuciones del sostenedor municipal respecto de la dotación docente y sus posibilidades de trasladar profesores entre establecimientos. Se refiere a la evaluación docente que hasta el año 2002 no había sido puesta en práctica y que se inició el año 2005, no sin resistencias, pero con creciente participación.

Existen requisitos mínimos a cumplir para ambas dependencias respecto de la relación entre la planta docente y el número de horas/curso. Asimismo, la ley norma y el Ministerio debe fiscalizar varios aspectos de infraestructura, equipamiento e higiene. Se regulan además aspectos respecto de planta docente (por ejemplo, que cubra el plan de estudios, es decir, el número de horas por cursos), y la denominada "idoneidad docente" (titulación adecuada a la asignatura y nivel que imparte).

3.2.1. Hitos históricos

Como se presenta a continuación, retomar algunos momentos claves de la historia y desarrollo de la educación en Chile permite situar y contextualizar las características del actual sistema educacional chileno, en particular en lo que respecta a la Educación Básica[1].

En la época de la colonia, la educación no fue una prioridad, lo que se refleja en un escaso desarrollo de la educación formal. La Iglesia asumió un rol formador en especial de los varones de las elites en colegios privados y seminarios, pero también hubo escuelas parroquiales y otras a cargo de los cabildos. Un hito de esta etapa lo constituye la creación de la Universidad de San Felipe a fines del Siglo XVII. Durante la independencia se generaron escuelas para niñas y se creó en 1813 el Instituto Nacional, con un perfil laico y de elite tanto para la formación secundaria como la superior.

La Constitución de 1833 -vigente hasta 1925- declaró la libertad de enseñanza y otorgó al Estado un rol importante en el desarrollo y supervigilancia de la educación. En

[1] Esta breve síntesis de antecedentes históricos ha sido elaborada a partir de Núñez, 1997; Núñez, 1999; Salazar y Benítez, 1998 y Trufello, 1999.

1842 se crea la Universidad de Chile con atribuciones de superintendencia sobre todo el sistema educacional. Se aprecia aquí una tendencia centralizadora similar a la de los sistemas europeos, en especial el francés. En el mismo período surgen además las primeras escuelas normales y luego escuelas de artes y oficios. Se desarrolló además el primer programa de estudio para las humanidades que también fue gestado en Santiago y recibió críticas de las regiones por no haber sido consideradas en su diseño.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, con la Ley de Instrucción Primaria de 1860, se impulsan las políticas educacionales, pero el sistema presenta una creciente centralización en torno a la universidad. Se fundan liceos de elites, escuelas de alfabetización para los alumnos pobres apoyadas por los cabildos, algunas escuelas técnicas, comerciales y de oficios. Ya desde este período se presenta con fuerza la tensión entre la Iglesia y el Estado por la libertad de enseñanza y el rol del Estado en torno a propiciar una educación pública y laica.

Los gobiernos radicales desde 1938 a 1952 dieron una importancia gravitante a la educación como eje de democratización, bajo el conocido lema: *"educar es gobernar",* lo que se plasma en un desarrollo educativo importante, que se consolidaría con el proceso de masificación educacional de los años 60, todo ello al alero del modelo centralizado que se había consolidado durante el siglo XX. Sin embargo, hay señales de una descentralización funcional. En 1937 fue la fundación de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales, empresa pública que se responsabilizaría de la expansión de la infraestructura hasta 1987. Se consolidó una red de escuelas normales para la formación de maestros y maestras primarias y de preescolar. La formación de profesores y profesoras secundarios estaba a cargo de las Universidades estatales autónomas. En esta tarea colaboraban también los centros privados de formación de docentes, a los cuales el Ministerio de Educación debía supervisar. La administración de

personal de los establecimientos, de la educación primaria, junto con una estructura nacional, contaba con unidades en los niveles provinciales y locales (departamentos o agrupaciones de comunas), organización que Núñez (1997) califica de austera.

Junto con los aspectos administrativos y financieros, Núñez (1997) destaca el desarrollo de un "discurso educacional y pedagógico oficial", cuya "sustancia puede expresarse como búsqueda de modernización y democratización de la educación" y que estaba contenido en la declaración y búsqueda de renovación de los objetivos de la enseñanza, la organización y contenidos del currículum, las concepciones pedagógicas vigentes y la configuración de la profesión docente, entre otros.

Sin embargo, las políticas de inclusión en el sistema escolar y de ampliación de la cobertura a lo largo de todo el territorio nacional tuvieron mayor peso, tal como se refleja en la reforma educacional desarrollada durante el gobierno de Frei Montalva a partir de 1965, en la que se optó por la doble jornada escolar en cada establecimiento y permitió duplicar la matrícula.

A comienzos de los 70, el proyecto educacional del gobierno de la Unidad Popular, la Escuela Nacional Unificada, implicaba una fuerte centralización y un sentido laico que limitaba la libertad de enseñanza, por lo que fue parte de los aspectos críticos de la división de la sociedad chilena. Este proyecto no tuvo posibilidad de llevarse a cabo debido a la fuerte resistencias tanto de la oposición política de la época como de la iglesia católica.

Durante el período de dictadura, y específicamente desde los comienzos de los años 80, se producen transformaciones radicales en la modalidad de financiamiento y de regulación del sistema escolar. Se descentralizó la administración hacia la

municipalización y promoción de la participación de privados. Se aplicaron mecanismos en base al subsidio a la demanda y se desafectó a los profesores del sistema público central. Uno de los efectos más notables de esta transformación es la permisión del lucro a partir de la educación particular subvencionada con recursos públicos, tema que durante las siguientes décadas favorece la expansión de la cobertura de ese sector, no sin debate social, oposición y polémica.

Ya en democracia, a partir de 1990, el análisis que se hace de las políticas educacionales es controvertido (Cox, 2003): Algunos autores destacan la continuidad del modelo anterior, porque se mantienen mecanismos de regulación como el sistema de financiamiento y gestión descentralizada de los establecimientos. Para otros, constituye un cambio de modelo respecto de la década anterior porque el Estado asume un rol orientador más activo ("descentralización con un centro fortalecido" Núñez, 1997) y se introducen normativas que apuntan a devolver estabilidad laboral a los profesores. Por último, quienes subrayan la complejidad y pragmatismo de un sistema que opera con mecanismos que responden a principios mixtos o más bien en fuerte tensión: la competencia y la equidad.

Desde una mirada política, Núñez (1997) subraya que en la base del proceso histórico de la configuración de las políticas educacionales en Chile es posible encontrar una permanente tensión entre:

> *"dos tendencias y sus correspondientes conciliaciones: la tendencia a la "unidad" (unidad de propósitos, de sentido y de estrategias) que, racionalmente, se suponía propia de una organización jerarquizada, dentro de un Estado moderno; y la tendencia a la dispersión, al desarrollo de objetivos, estructuras, estilos de gestión, culturas organizacionales y culturas profesionales paralelas y discordantes, al interior del mismo Ministerio y del sistema escolar de él dependiente. Esta última tendencia fue denominada como "feudalismo" o "parcelación". Ella, muy probablemente, reflejó el modo histórico de constitución del sistema público de educación, que fue por agregación. Reflejó también la segmentación social de la*

educación, esto es, el acceso diferencial a la educación, según los sectores sociales, y el sentido y la calidad distinta de las ofertas educacionales que el Estado ha hecho a los diversos estratos de la sociedad chilena, a pesar de los esfuerzos democatizantes". (Núñez, 1997).

En los puntos siguientes nos detendremos en ciertos aspectos de los cambios en las políticas educacionales en los dos últimos períodos reseñados: la etapa del régimen autoritario y el retorno a la democracia.

3.2.2. Reformas estructurales de los años 1980

En Chile, el proceso de descentralización de la educación iniciado el año 1980 implicó, como se señala anteriormente, el traspaso de la gestión de los establecimientos educacionales públicos a las municipalidades y la consolidación del sector particular subvencionado, con la que se abre la posibilidad de acceder al lucro mediante su prestación educativa, además de contar con una mayor libertad de acción.

Desde una perspectiva legal "A partir de la ley de rentas municipales, dictada en 1979, se facultó al Presidente de la República para ordenar el traspaso de servicios públicos nacionales a las municipalidades. El Decreto con Fuerza de Ley No. 1-3063, de 1980, autorizó el traspaso de establecimientos educacionales y otros a las municipalidades. Incluye la transferencia del personal, de la infraestructura y bienes y del financiamiento. Según esta ley, el personal, incluyendo los docentes, era contratado por las municipalidades como trabajadores sujetos a la ley laboral común. Leyes posteriores, que han sufrido diversas reformas, establecieron un sistema de subvención estatal a los centros municipales y particulares gratuitos" (Ministerio de Educación, 2004).

Esta descentralización de doble carácter, municipalización y aumento de la privatización, se realizó en conjunto con otras medidas estructurales que afectaron el rol de Estado en diversas políticas públicas bajo el principio de subsidiariedad. En el sector educación se acompañó además de la modificación del sistema de financiamiento a una modalidad de subvención por alumno según asistencia promedio a la escuela (Serrano, et al., 2001).

Latorre junto a otos autores (Latorre, el al., 1991) destacan que la municipalización fue una medida que pretendía la eficiencia o ahorro de recursos para el Estado central, pues sólo se transfirió la responsabilidad administrativa y el financiamiento mínimo para los establecimientos educacionales, sin considerar un proceso de generación de competencias administrativas, ni educacionales a nivel local. Se presentaron, entonces, problemas de gestión y coordinación entre el medio educativo -las escuelas y e incluso el DAEM- con el resto de las instancias del municipio. Además, como consecuencia de la crisis económica de 1982, se generó un desfinanciamiento del sistema completo, se congeló la subvención y se generó el denominado "déficit de la educación municipal".

Otra importante característica a la que alude la bibliografía especializada (Hevia, 1991; Cox, 2003), es que en el proceso no fue legitimado, sino fuertemente polémico y controversial para los actores involucrados: docentes, directivos y autoridades municipales. Esto por cuanto se produjo en un contexto dictatorial, no participativo, de desvalorización económica y profesional de los docentes, quienes perdieron prácticamente todos sus beneficios como funcionarios públicos a cargo del Ministerio de Educación y fueron recontratados por las municipalidades bajo el Código del Trabajo como cualquier empleado del sistema privado, en situación de alta precariedad como, por ejemplo, el contrato fijo por tiempos parciales.

Dentro de este proceso de transformación, la responsabilidad técnico pedagógica y las políticas educacionales, así como el financiamiento de la educación siguieron siendo responsabilidad del Estado a través del Ministerio de Educación. Se generó así la consabida doble dependencia de las escuelas especialmente visible en el nivel municipal, porque el Ministerio de Educación continuó con la responsabilidad de orientar y regular los aspectos técnico-pedagógicos del sistema.

3.2.3. Las políticas educacionales desde 1990 en adelante

Con el retorno a la democracia, se da continuidad a la estructura y funcionamiento de base del sistema educacional, pero también se introducen cambios, algunos de los cuales responderían a principios y lógicas opuestas (García-Huidobro, 1999; Cox, 2003; González & Bellei, 2003).

Desde 1990 se mantuvo la forma de administración del sistema, que en el nivel de educación básica financiada por el Estado considera la dependencia municipal y la particular subvencionada. Se siguen aplicando los mecanismos de financiamiento a través de la subvención por asistencia promedio, pero con un fuerte y sostenido aumento de su inversión y el gasto, tanto en la base de cálculo como en la aplicación criterios diferenciados según criterios como "ruralidad", alumnos integrados por discapacidad. Frente a estos mecanismos y propuestas articuladas en torno al principio de equidad educacional. Se permitió a la vez el financiamiento compartido, en el que la familia aporta un co-pago a la subvención estatal, a solo en los establecimientos de educación media y en básica, los particulares subvencionados y se procedió a incentivar el aporte privado provenientes de empresas a instituciones educacionales.

Desde la perspectiva del desarrollo profesional de los docentes, la ley del Estatuto Docente de 1991, permitió devolver la estabilidad laboral a los profesores y directivos

del sector municipal porque exigió la contratación durante todo el año y el reconocimiento de los años de desempeño laboral. Para el tema de estudio, no es menor además, el hecho de que las negociaciones de base sobre remuneraciones y otros aspectos gremiales se realicen entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación. Se han levantado críticas a la rigidez que provoca esta política dada en parte por la protección a los cargos de titularidad de los docentes y, en gran medida, además a la inamovilidad de un porcentaje importante de directores que continuaron con carácter de vitalicios fruto de las negociaciones de ese Estatuto. Esta ley se flexibilizó en 1996 y a partir del año 2005 se ha visto modificada con los elementos asociados a las jubilaciones de profesores y al concurso de los directores de los establecimientos municipales y de las autoridades comunales de educación de los DAEM o Corporaciones (Ministerio de Educación, 2004).

A partir de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza LOCE, publicada un día antes del final de la dictadura, el año 1996 se modificó el marco curricular que señala los objetivos y contenidos que deben aprender los alumnos chilenos. Se abrió además la posibilidad a los establecimientos para que pudieran elaborar sus propios programas de estudio. Sin embargo, el 95% de los establecimientos aplica los elaborados por el Ministerio de Educación.

Considerando los puntajes promedio en las pruebas SIMCE, se sustentaron distintos tipos de políticas y mecanismos. Por una parte, los asociados a criterios de discriminación positiva hacia los establecimientos que atienden a alumnos más vulnerables entendidos de bajo nivel socioeconómico y/o bajos resultados SIMCE, como los programas de mejoramiento focalizados de apoyo a establecimientos (Programa de las 900 Escuelas, Programa Básica Rural, Liceo Para Todos, Escuelas Críticas, Liceos y Escuelas Prioritarias). Por otra parte, incentivos colectivos para los profesores y

directivos que obtienen mejores resultados respecto de sí mismos en mediciones previas y respecto de otros establecimientos comparables en términos del nivel socio-económico de la población escolar que atienden (SNED). Desde 1995, los promedios de los establecimientos en las pruebas estandarizadas del Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación, (SIMCE) comenzaron a ser publicados.

Desde la perspectiva de Donoso (2004) y Redondo (2005), es posible considerar que un conjunto no menor de políticas asociadas a la Reforma Educacional, de alguna manera, alivianó la responsabilidad de los sostenedores, tanto privados como municipales, pero en especial de los primeros, sin aumentar las exigencias. Por ejemplo, los recursos para la construcción de infraestructura ofrecidas a partir de 1997 por el sistema "Aporte de Capitales para Jornada Escolar Completa Diurna"; los fondos regionales con esos mismos fines, o el equipamiento educativo aportado por los programas de mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECE) los aportes informáticos del Programa Enlaces y otros recursos para el desarrollo de estrategias de apoyo a la formación cívica y la convivencia escolar. Al mismo tiempo, estos programas han implicado nuevas responsabilidades, toma de decisiones, prioridades que inciden fuertemente en la relación de la escuela con su sostenedor.

En forma complementaria a los programas focalizados, se han desarrollado propuestas para elaborar proyectos (Proyectos de Mejoramiento Educativo, PME, Proyecto Educativo Institucional, PEI). Como parte de una lógica de mejoramiento continuo y de lo que se ha denominado un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar, SACGE, desde el fomento de procesos de autoevaluación institucional o revisión de las prácticas en diversas áreas de la vida escolar, comenzando con indicadores que conforman un modelo de gestión de los establecimientos educacionales.

Estrategias hacia los sostenedores municipales

Desde 1990 en adelante, ha habido un conjunto no menor de iniciativas de diversa índole hacia los sostenedores, en especial los municipales. Se trata principalmente de medidas correctivas de los problemas de financiamiento y normativas que regulan la planificación de la educación municipal. Se estima, sin embargo, que, en conjunto, no logran constituir una política estructurada, consistente y explícita hacia estos actores intermedios del sistema educacional (Larraín, 2005).

En primer lugar, se ha desarrollado una serie de medidas conducentes a resolver las dificultades financieras, como ajustes a la ley de subvenciones, programas anticipados de jubilaciones y de administración de los municipios. Varias de ellas resueltas en el contexto de comisiones nacionales para asuntos político-técnicos, como por ejemplo, la modalidad de aplicación de la evaluación del desempeño docente que señala el Estatuto Docente (Ministerio de Educación, 2004).

En segundo lugar, interesa dar cuenta, en forma especial, sobre la regulación que se ha generado a partir del Plan Anual de Educación Municipal (PADEM) que pretende apoyar los procesos de planificación de los recursos financieros de educación a nivel municipal, en particular, la planta docente necesaria para cada establecimiento. Desde evaluaciones solicitadas por el Estado (Ministerio de Educación y Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1998), se estima que el PADEM no está cumpliendo sus objetivos: existe una tendencia de los municipios a elaborarlo como un acto burocrático; en muchas comunas existe escasa participación de las escuelas en la elaboración e inexistencia de diagnósticos; su duración anual es considerada muy breve, lo que atenta a que sea un instrumento verdaderamente estratégico; presenta una descoordinación con otros instrumentos de planificación, presupuesto y gestión

municipal, en los proyectos educativos de los establecimientos educacionales no existen responsables del monitoreo y evaluación del cumplimiento del PADEM; existe un bajo grado de cumplimiento de las metas comprometidas e inexistencia de algún tipo de consecuencias en caso de incumplimiento o la rendición de cuenta pública frente al Concejo Municipal parece débil. Desde otra perspectiva, a partir de un estudio de casos de municipios con buenas prácticas de gestión educativa, se señala que el PADEM permite construir articulaciones entre las estrategias, los tiempos y los propósitos de los diversos actores:

> *"(En estas experiencias comunales exitosas), de alguna manera el PADEM ha sido un paso, y que ha mejorado de manera importante la gestión de la educación municipal: ha permitido ordenar y optimizar las plantas docentes, planificar la gestión comunal, clarificar las metas de la educación e incorporar la realidad de los distintos establecimientos a los lineamientos comunales".* (Serrano, et al., 2001).

Sin embargo, estudios posteriores reflejan que en un número importante de comunas ese instrumento de planificación, no logra facilitar el desarrollo de políticas municipales de educación y tiende a ser considerado "letra muerta" (POLITEIA, 2008: 27).

En tercer lugar, se sitúan estrategias para que el sostenedor aporte recursos complementarios a los programas ministeriales que la escuela asume, tales como la implementación de la sala y horas para el coordinador en el proyecto de informática del Programa Enlaces, compromisos, convenios de traspaso de recursos PME. Otro tipo de convenios sin consecuencias legales ni recursos específicos: compromisos por la calidad con determinado porcentaje de superación SIMCE (Larraín y otros, 2002).

En cuarto lugar, ha sido posible identificar ciertas iniciativas de articulación y búsqueda de propósitos comunes. Por ejemplo, la alianza estratégica entre el Ministerio y la Asociación de Municipalidades que incluyó entre otras experiencias de

supervisión compartida, pero cuya permanencia el tiempo fue muy disímil según la región y la comuna (Navarro, Pérez, Aránguiz, Molina & Hernández, 2002). Por otra parte, mayor seguimiento contó la experiencia piloto de equipos de gestión escolar y comunal desarrollada entre los años 1993 y 1998, a partir del Programa de las 900 Escuelas en convenio con la Universidad Católica y que alcanzó a más de treinta comunas (Vaccaro y otros, 1994; Astudillo, 1998; Larraín, 1998). En esta experiencia se planteó el problema de coordinación propuesto en el presente estudio y un modelo de acción (los equipos de gestión comunal) que permitió generar espacios de diálogo en torno a las prioridades educativas de las escuelas y a nivel de la comuna entre representantes de las escuelas, la administración municipal y la supervisión ministerial del Ministerio de Educación (Vaccaro y otros, 1994; Astudillo, 1997 y 1998). La no extensión de la propuesta a todo el país se debió a cierta fragilidad institucional de estos equipos, con la cual el municipio no se sentía responsable de su éxito y a una focalización en el nivel escuela por parte del Programa de las 900 Escuelas (Larraín, 1998).

En el caso de los establecimientos municipales, se ha pretendido, además, potenciar la autonomía con posibilidad de administrar recursos complementarios a la subvención mediante la delegación de facultades del sostenedor al director, como la administración delegada[2] que, actualmente, está siendo ejercida por los directores de liceos municipales que participan en el Proyecto Montegrande y otros 500 directores que representan el 10% del sector municipal. El primer informe sobre administración delgada de recursos señala que hay alrededor de 1.200 directores interesados en incorporarse a esta iniciativa.

[2] La delegación de facultades para administrar recursos otorgados por los sostenedores de la educación municipal, se realiza conforme a la ley Nº 19.410 de 1995. Entrega la atribución a los alcaldes de delegar a los directores de establecimientos municipales que lo soliciten, la administración de algunos o todos los recursos explicitados en la ley, con el objeto de ejecutar proyectos que el establecimiento elabore para ser administrados con esta delegación. Esta ley, tiene por objeto no sólo delegar recursos, con una cuenta que se debe rendir, sino delegar responsabilidad con objetivos y acciones concretas, plasmadas en proyectos que los establecimientos deben elaborar a priori. (Ministerio de Educación, 2005).

Es difícil emitir juicios sobre la calidad y complementariedad de las estrategias diseñadas para involucrar a los sostenedores, porque no se conocen estudios con ese foco[3]. No todas estas estrategias han sido permanentes ni se han dado simultáneas. En general, apuntan a diferentes propósitos y puede que las consecuencias de unas afecten los logros de otras. Otras, de alguna manera, compiten entre ellas por el tiempo y los recursos de los sostenedores. Sin embargo, esta diversidad de maneras enfrentar la cuestión de los sostenedores, desde diferentes áreas y programas del Ministerio de Educación, permite prever que no están articuladas entre sí y que sus resultados deben ser bastante disímiles.

En síntesis, en un primer análisis de los antecedentes sobre las políticas de los años 90 en adelante se plantea, en primer término que se mantienen los principales mecanismos que regulan la función de los sostenedores. En segundo lugar, que las diversas líneas se han centrado en las escuelas y los docentes, quienes, indirectamente, han complementado y han hecho más compleja la labor de los sostenedores. En tercer lugar, a pesar de las diversas iniciativas registradas, se estima que ni los sostenedores ni su coordinación con las escuelas, han sido destinatarios de una política explícita, articulada y unitaria que los considere como parte activa de los procesos de reforma y mejoramiento de la calidad y la equidad. Se propone entonces que este hecho atenta en forma grave contra la calidad del sistema escolar chileno y muy especialmente contra la equidad, porque, como se ha señalado, el sector municipal atiende al 80% de los sectores de menor nivel socioeconómico, tal como se plantea en el punto siguiente.

[3]Con excepción de las evaluaciones al Programa de las 900 Escuelas (M. Hacienda, 2001) y los Proyectos de Mejoramiento Educativo, PME (M. Hacienda, 2002), en las que aparece como uno de los elementos claves que se deben mejorar. Además Mauriera, 1999; Serrano, et al., 2001 y UAH s/f.

3.2.4. Segmentación del sistema educacional chileno

Se ha estimado necesario abordar la cuestión de la heterogeneidad del sistema educativo de Chile, en particular desde dos ángulos: en primer lugar, desde un análisis de la segmentación de la población escolar según nivel socioeconómico y resultados educativos; en segundo término, desde la heterogeneidad de los contextos locales, en función de los recursos disponibles, las atribuciones y según la capacidad profesional y otros elementos socio-demográficos.

a) Estratificación de resultados

El informe de la OCDE (2004), así como una amplia literatura especializada, da cuenta de los altos niveles de segmentación del sistema escolar chileno según el nivel socioeconómico de los alumnos (Nilo, 1999; Mizala & Romaguera, 1998 y 1999; OECD, 2004; González, 1999; Bravo y otros, 1999). A grandes rasgos, cada dependencia concentra alumnos provenientes de un nivel socio económico determinado. Es así como la mayor parte de los establecimientos particulares subvencionados, en especial aquellos con financiamiento compartido, se concentran en sectores medio o medio-bajo y la mayor parte de la población escolar de nivel socioeconómico medio bajo y bajo es atendida por el sistema municipal. Esto no implica que no existan establecimientos municipales que atiendan a sectores medios (Ministerio de Educación, 2008).

Esta segregación no ha sido explícitamente promovida por políticas, sino que, al parecer, es una resultante o consecuencia de una serie de factores intra y extra sistema escolar. Se puede apreciar en tres niveles: nacional-regional, por dependencia administrativa (particular subvencionado o municipal) y al interior de la propia comuna.

A continuación se entregan antecedentes principalmente desde el primer registro. En Chile, la segmentación de la oferta educativa y la población escolar ha sido histórica, pero se agudizó con el doble proceso de municipalización y privatización de los años 80.

En un primer acercamiento a los resultados del SIMCE a nivel nacional, aparece que el subsistema particular subvencionado obtiene mejores puntajes promedios que el municipal. Más aún, se ha tendido a evaluar negativamente la efectividad del sector municipal, en tanto responsable de administrar la educación pública. Sin embargo, y sin pretender esquivar las dificultades de los establecimientos municipales, a partir de los datos expuestos desde el año 2002 por los informes de los resultados del SIMCE, desagregando, a la vez, por nivel socioeconómico y dependencia administrativa, se ha podido establecer con mayor precisión que: *los establecimientos municipales obtienen mejores resultados que los particulares subvencionados en el grupo bajo (10% del total de alumnos). En el grupo medio-bajo los resultados por dependencia son similares. En el grupo medio los particulares subvencionados obtienen mejores puntajes".* Esto muestra que *"las diferencias entre grupos socioeconómicos son mayores que entre dependencias".* Como se señala en la tabla siguiente (Ministerio de Educación, 2008).

Tabla 5: SIMCE 4º Básico 2007 por grupo socioeconómico y dependencia

GRUPO SOCIOECONÓMICO	LENGUAJE			MATEMÁTICA			NATURALEZA		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
BAJO	(+)239	230	-	(+)224	210	-	(+)228	218	-
MEDIO BAJO	236	240	-	225	229	-	230	234	-
MEDIO	248	(+)258	-	240	(+)250	-	244	(+)255	-
MEDIO ALTO	274	278	-	269	273	-	270	(+)276	-
ALTO	-	292	(+)300	-	291	(+)299	-	292	(+)297
PROMEDIO TOTAL	**241**	**261**	**299**	**231**	**254**	**298**	**235**	**258**	**296**

MUN: Establecimientos Municipales. PSUB: Establecimientos Particulares Subvencionados.
PPAG : Establecimientos Particulares Pagados.
(+): Puntaje promedio significativamente superior al puntaje promedio de las otras dependencias para este grupo socioeconómico.
-: Categorías que no tienen estudiantes o que tienen menos del 0,5% del total de ellos.

Fuente: Bases de datos SIMCE.

González (1999) señala que uno de los elementos que afectan a las escuelas chilenas y sus procesos, dice relación con la tensión que genera el principal mecanismo de asignación de recursos que incentiva a los establecimientos y sus sostenedores a competir por captar matrícula para lograr la subvención. Esto se agudiza si se piensa que el porcentaje mayor del gasto son las remuneraciones de los docentes que son fijos, en contrapartida, con estos ingresos por subvención que son variables.

Mizala y Romaguera (1999) señalan que el incentivo para mejorar calidad por la vía de la competencia entre colegios por captar alumnos, no ha sido suficiente para generar un sistema de calidad; por una parte, dado que en muchos lugares por razones de tamaño de las ciudades, accesibilidad geográfica u otras no existen alternativas educacionales y, por otra, las autoras explican que la información de que disponen los padres para elegir colegios es insuficiente, lo que limita la racionalidad de sus decisiones al respecto. Nilo señala que:

> *"(...) el problema de la equidad está lejos de ser resuelto: se ha subestimado el grado de estratificación del sistema escolar chileno"* (Nilo, 1999).

González (1999) demuestra que esta elevada segmentación podría disminuir la eficacia del sistema en su conjunto, el que requiere de cierta heterogeneidad al interior de las unidades (escuelas y clases) para beneficiar y estimular a los alumnos que están bajo el rendimiento promedio. El Laboratorio de la UNESCO también detectó que en la comparación internacional de rendimientos en Lenguaje y Matemáticas los cursos más heterogéneos benefician a la mayoría de los alumnos y no sólo a los con bajo rendimiento (UNESCO, 2000). Al respecto Trufello subraya que:

> *"la estratificación social genera un conjunto de códigos adquiridos en el proceso de socialización, que proveen una desigual distribución de capital simbólico, lo que se traduce concretamente en posibilidades distintas de asimilación crítica de los contenidos insertos en el Currículum obligatorio que a través de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios busca una igualdad inicial, para toda la población escolar, de aprendizajes de base"* (Trufello ,1999).

Carnoy y otros (1997 en Nilo, 1999) demuestran que las escuelas municipales comenzaron a obtener mejores puntajes, estrechando la brecha con las escuelas particulares subvencionadas, sólo después de que las políticas educacionales comenzaron a invertir más en el sistema como un todo y, en especial, en las escuelas de menor rendimiento. De hecho, las mayores ganancias en puntajes corresponden a estas escuelas, es decir, las atendidas por políticas focalizadas: el Programa de las 900 Escuelas y, el MECE Rural.

Más allá de esas consideraciones, Mizala y Romaguera (1999) explican que el análisis de los resultados de las pruebas estandarizadas, como es el SIMCE, nos señala la enorme dispersión que existe en el rendimiento escolar entre colegios municipales, incluso entre los colegios muy vulnerables y pobres. Es decir, si bien hay una correlación negativa entre índice de vulnerabilidad y puntaje SIMCE (a mayor nivel de

vulnerabilidad menor es el puntaje), es interesante destacar que establecimientos muy pobres también son capaces de obtener un alto rendimiento.

Sin embargo, en aparente contradicción respecto de la dispersión de resultados, más allá de nivel socio-económico, el estudio sobre efectividad escolar en escuelas de alta vulnerabilidad en base a los resultados SIMCE (UNICEF-MINEDUC, 2004) da cuenta del escaso número de establecimientos que atienden a alumnos de nivel socioeconómico bajo que logran superar los 300 puntos. Es posible plantear que son casos excepcionales en los que confluye un conjunto importante de factores difíciles de reproducir o generalizar desde políticas comunales, regionales o nacionales.

b) El subsistema municipal: alta heterogeneidad de los contextos locales

Un elemento que surge con fuerza al interior del sistema municipal dice relación con la gran diversidad de realidades locales. Entre los principales factores locales que marcan diferencias se encuentran las características de la población escolar atendida. Los indicadores socio-demográficos, económicos y educativos que permiten comparaciones entre comunas, dan cuenta de esta alta heterogeneidad que también muestra una alta segmentación. El Índice de Desarrollo Humano, IDH, generado por las Naciones Unidas (PNUD, 2004), ha permitido estratificar las comunas chilenas en tres grandes grupos: alto, medio y bajo, considerando varios elementos como ingresos económicos de la población, años de escolaridad de los adultos, esperanza de vida al nacer. Esta diferenciación se manifiesta además en el porcentaje de "ruralidad", el grado de aislamiento y especificidades étnico-culturales. Cabe precisar, sin embargo, que no necesariamente hay coincidencia respecto de las características socio-económicas y culturales de la población de la comuna con la de las familias de los estudiantes de los establecimientos educacionales que en ella se encuentran. Los

indicadores como el índice de vulnerabilidad educativa, IVE, de la JUNAEB, permite señalar que junto a las diferencias comunales, existe una segmentación interna entre establecimientos de una misma comuna.

Otro aspecto relevante se refiera a las diferencias de tamaño de las escuelas y los municipios en términos de matrícula y asistencia promedio, lo que está asociado directamente a los recursos disponibles. A modo de antecedentes más generales, es posible apreciar que el gasto o más bien la inversión total en educación ha evolucionado fuertemente desde 1987 y que en su interior el aporte municipal también ha crecido. Sin embargo, esa inversión municipal no es equivalente en todos los municipios. Como se propone en el cuadro a continuación la situación financiera de los municipios se podría clasificar según la fuente de sus recursos y su capacidad para cubrir los diversos gastos:

Tabla 6: Municipios según fuentes y capacidad de financiamiento de la educación

5. Municipios donde existe un gasto por alumnos mensual superior al promedio, porque, junto con suficiente subvención escolar por su alta matricula, realiza transferencias importantes a la educación para proyectos complementarios.
6. Municipalidades donde la subvención escolar no permite financiar adecuadamente su dotación docente ni los otros gastos, los que se suplen con aportes municipales.
7. Municipios que no logran cubrir los costos de su dotación docente y los restantes gastos educacionales con la subvención y los suplen con recursos del Fondo Común Municipal.
8. Municipios que a pesar de tener aportes del Fondo Común Municipal, mantienen un déficit y deudas provisionales o han requerido programas de aportes extraordinarios.

Esta tipología representa una propuesta inicial que requiere de estudios posteriores para dimensionar la cantidad de municipios por categoría y realizar ajustes a los criterios planteados.
Elaboración propia a partir de Bases de datos SINIM (Larraín, 2005).

Es necesario, entonces, considerar una relación entre los recursos administrados y la matrícula atendida por comuna y por escuela que registre, tanto lo recibido por subvención, como los aportes de la municipalidad. Otros recursos adicionales o indirectos que pueden marcar diferencias, pero que no son fáciles de incluir en las comparaciones, son las donaciones (en especial, cuando algunas empresas aportan material educativo y proyectos de mejoramiento). Los establecimientos de Enseñanza Básica particulares subvencionados y todos los de Enseñanza Media pueden, además, captar mayores recursos mediante el sistema de financiamiento compartido por los padres, no así las escuelas básicas municipales. Asimismo, como se aprecia en el cuadro siguiente, es posible diferenciar los subsistemas educativos municipales en función de la forma en la que organizan la distribución de los recursos para los establecimientos bajo su jurisdicción. (Esta tipología representa una propuesta inicial que requiere de estudios posteriores para dimensionar la cantidad de municipios y para realizar ajustes a los criterios planteados).

Tabla 7: Tipos de municipios según modalidad de distribución de los recursos

a) Municipios sin criterios conocidos por las escuelas, sobre la distribución de los recursos adicionales al costo de la dotación docente (o no se da cumplimiento a lo señalado en el PADEM).

b) Municipios donde existen criterios definidos para realizar un financiamiento solidario entre establecimientos, tanto respecto de la dotación docente como de otros gastos.

c) Municipios en los que cada establecimiento de la comuna es considerado un centro de costo y debe autofinanciar su dotación docente, con lo que recibe por concepto de matrícula y subvención de mantenimiento.

d) Municipios con criterios definidos y asociados a la presentación de proyectos o según vulnerabilidad socio-educativa, para distribuir recursos adicionales a los gastos de base.

Adaptada de Larraín, 2005.

Otra diferencia que puede influir en las coordinaciones locales, son aspectos administrativos y organizacionales como el tipo de atribuciones de las instancias municipales responsables de la administración de las escuelas. En primer lugar, las instancias municipales de la administración de la educación pueden operar bajo dos grandes regímenes. Figuras muy similares y más numerosas son el Departamento de Administración Educacional, DAEM, y el Departamento o la Dirección de Educación Municipal, DEM[4]. En menor número (alrededor de 56 en el país), las Corporaciones Educacionales, es una figura legal con mayor autonomía que la que tiene el resto del municipio en términos administrativo-financieros y que, para algunos efectos, opera como entidad privada. No se conocen estudios que tomen en cuenta, analicen y/o encuentren diferencias significativas de resultados o procesos según este aspecto.

Por su parte, los directores de las escuelas tendrán mayor o menor participación en aspectos como asignación o, más bien, reasignación y ajustes de los docentes a su escuela, la definición de la construcción o ampliación de infraestructura para Jornada Escolar Completa, la postulación a proyectos, según su modalidad de coordinación con su sostenedor -autoridades educacionales del DAEM o Corporación-. Asimismo, el mecanismo de facultades delegadas para administrar recursos complementarios a la subvención, también dará un carácter diferente al tipo de coordinación local. Como se ha señalado en forma creciente, algunos DAEM y Corporaciones asumen estrategias activas para apoyar la elaboración del proyecto educativo de cada escuela, el conocimiento del marco curricular y una apropiación de los nuevos programas de estudio, la planificación y evaluación o tienen políticas de perfeccionamiento permanente; mientras que otros aún no logran cumplir con las mínimas atribuciones legales relacionadas con la infraestructura.

[4] Para algunos funcionarios municipales, los DEM tendrían no sólo atribuciones administrativas, sino, además, para generar una política educacional para su comuna. Pero esta información no ha podido ser refrendada por documentación oficial.

Por último, cabe señalar la gran diferencia existente en aspectos asociados a la calidad de los recursos humanos de la escuela y del municipio que se refieren a aspectos como titulación, perfeccionamiento y experiencia acumulada (POLITEIA, 2008), pero, además, existen otros elementos que pueden tener incidencia en la calidad del desempeño profesional, como porcentaje de profesores con "Excelencia Pedagógica" o evaluados en forma destacada. Se puede, asimismo, considerar una dimensión cualitativa de este aspecto, asociada a la forma de crear vínculos locales y al valor que tiene el grado de legitimidad técnica de los distintos profesionales que participan en las coordinaciones locales orientadas a procesos educativos; elemento que requiere de investigación empírica o contextualizada caso a caso, como el presente trabajo.

A modo de síntesis del Marco Contextual, los modos de regulación del sistema educacional en nuestro país se explican, en gran medida, a partir del proceso de descentralización chileno iniciado en los años 80 que propicia un modelo de cuasi-mercado, en el que se pretende incentivar la calidad a través de la competencia por la matrícula y el incentivo por la asistencia de los alumnos entre dos grandes tipos de dependencia administrativa subvencionada: la municipal y la particular. Se produce una doble selección: la familia puede elegir una escuela y los establecimientos con más postulantes pueden elegir a sus alumnos, según criterios internos. En sus inicios, dadas las condiciones, el proceso chileno, más que otorgar poder de decisión a agentes locales intermedios para disminuir la burocracia y aumentar la eficacia, la eficiencia y, en particular, la pertinencia y compromiso por los resultados educacionales, generó un sistema escolar altamente segmentado, débilmente articulado entre sus niveles, en el cual las atribuciones respecto de lo administrativo y lo pedagógico quedaron separadas; en especial, en el caso de las escuelas municipales, tanto en lo que respecta a las facultades de la dirección del establecimiento y sus profesores respecto de su

sostenedor, como de éste en relación al Ministerio de Educación, en particular su nivel provincial. Más aún, en el subsistema de educación municipal se aprecia una alta heterogeneidad entre comunas, considerando, entre otros, el nivel de ingresos de las familias, los recursos financieros del municipio y las competencias profesionales.

En las páginas siguientes se presenta un conjunto de esquemas que sintetizan las principales atribuciones y facultades de los diversos actores presentes en el sistema de educación municipal chileno, en especial en lo que respecta al nivel de Educación Básica.

Tabla 8a: Principales atribuciones de los establecimientos educacionales municipales

	Ámbito			
Instancia (actores)	**Pedagógico**	**Financiero**	**Administrativo**	**Político**
Establecimiento educacional	Elabora reglamento interno de convivencia, calificación y promoción. Define programa y plan de estudio, según jornada y horario escolar.	Propone al sostenedor postulación a proyectos y fondos que implican mayores recursos, apoyos o formación continua.	Recibe y aporta documentación solicitada por instancias superiores.	Define y comunica proyecto educativo.
Apoderados, padres, familia	Seleccionan establecimiento educacional y se somete a su sistema de selección de alumnos (si lo hubiere). Asume normativa del establecimiento.	Asumen costos de traslado, uniforme y materiales, cuando no cuentan con beca o apoyos asistenciales. Aportan cuota voluntaria de Centro de Padres y Apoderados	Inscribe al estudiante. Firma recepción de calificaciones y otras informaciones del establecimiento. Solicita y entrega de certificados de estudio.	Vota en elecciones municipales por el alcalde y los concejales. Participa de instancias formales con carácter consultivo. Consulta o reclama a través de los conductos establecidos.
Centro de Padres y Apoderados, Consejo Escolar	Apoya la labor educativa del establecimiento.	Aprueba y administra recursos (cuotas de los apoderados. EL CEPA postula a proyectos, si cuenta con personalidad jurídica	Lleva registros y actas de reuniones, acuerdos y contabilidad	Es informado de logros de aprendizaje, la gestión del director y presupuesto anual. Propone elementos para el proyecto educativo y reglamento interno.
Profesores	Goza de autonomía para llevar a cabo los procesos de enseñanza (diagnóstico, planificación, ejecución, evaluación) y de la relación con los estudiantes y sus familias.	Reciben remuneraciones de acuerdo a legislación vigente.	Asume responsabilidades de acuerdo a decretos de la alcaldía y otras directrices del sostenedor, el director y el Ministerio de Educación. Es evaluado en su desempeño docente	Participa voluntariamente en el Colegio de Profesores. Elige autoridades municipales, si son residentes de la comuna.

Elaboración propia a partir de Ley Orgánica Constitucional (LOCE), Estatuto Docente y otras leyes afines (Ley Nº 19.070; 19.410; 19979), Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (Ley 19.410, Ley 1883 (1989) y su actualización en la Ley 20205, del año 2007).

Tabla 8b: Principales atribuciones de los establecimientos educacionales municipales

Instancia (actores)	Pedagógico	Financiero	Administrativo	Político
Director(a)	Dirige, supervisa y coordina los procesos educativos. Formula, hace seguimiento y evalúa metas y objetivos institucionales. Asegura el cumplimiento de planes y programas de estudio, directamente o delegando a otro miembro del equipo directivo. Organiza y orienta las instancias de trabajo técnico-pedagógicas y de desarrollo profesional, directamente o en forma delegada. Promueve una adecuada convivencia. Asegura que los padres y apoderados reciban regularmente información sobre el funcionamiento del establecimiento y el progreso de sus hijos.	Gestiona recursos complementarios del establecimiento ("caja chica"). Administra recursos si cuenta con administración delegada.	Supervisa aspectos administrativos del trabajo de los docentes y personal del establecimiento. Puede ser consultado en la selección de los profesores, cuando vayan a ser destinados a su establecimiento. Propone personal docente, co-docente y reemplazos de profesores al sostenedor. Responde oficios, tanto del Ministerio, como al municipio.	Dirige y lidera el proyecto educativo institucional. Rinde cuenta pública de logro de metas. Uso de administración delegada, si corresponde.
Jefe Técnico	Se ocupa de (…) la supervisión pedagógica, planificación curricular, evaluación del aprendizaje, investigación pedagógica, coordinación de procesos de perfeccionamiento docente y otras análogas, así como de la orientación educacional y vocacional		Las que le sean delegadas por el Director(a)	
Consejo de Profesores	Tiene derecho a participar con carácter consultivo en el diagnóstico y planeación de las actividades de la unidad educativa. Podrá tener carácter resolutivo en materias técnico pedagógicas		Toma acta de reuniones y acuerdos.	

Elaboración propia a partir de Ley Orgánica Constitucional (LOCE), Estatuto Docente y otras leyes afines (Ley Nº 19.070; 19.410; 19979), Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (Ley 19.410, Ley 1883 (1989) y su actualización en la Ley 20205 del año 2007).

Tabla 8c: Atribuciones de los actores representantes del sostenedor educacional

Instancia (actores)	Pedagógico	Financiero	Administrativo	Político
Departamento de Educación o Corporación Municipal	Colabora en el perfeccionamiento de los profesores y directivos o subcontrata entidades externas para ello. Postula -o patrocina a los establecimientos y docentes- en fondos, proyectos o actividades de formación continua.	Administra los recursos financieros aportados por la subvención y otros fondos comunales. Contrata de raciones alimenticias y becas de asistencia.	Planifica, a través del PADEM, administra el uso de recursos físicos, materiales y determina dotación docente y co-docente de cada establecimiento y la comunica al DEPROV. Realiza adecuaciones docentes fundamentadas en el PADEM. Convoca a y organiza concursos públicos para cargos docentes y directivos titulares. Controla el inventario y mantiene la infraestructura. Registra la asistencia de estudiantes y presenta documentación a MINEDUC	Propone al Alcalde y al Concejo políticas comunales de educación y solicita recursos extraordinarios a través del PADEM. Da cuenta al Alcalde y al Concejo del cumplimiento del PADEM y la gestión anual en educación
Alcalde	Aprueba patrocinio a establecimientos y profesores	Aprueba y dispone de aporte complementario de la municipalidad.	Designa o contrata, dictando un decreto de la alcaldía o un contrato de trabajo a los profesionales de la educación o otros funcionarios. Resuelve el nombramiento del Jefe DAEM o de la Corporación, luego de concurso público.	Aprueba el PADEM junto al Concejo Municipal. Da cuenta de la gestión en educación
Concejo municipal		Aprueban aporte complementario de la municipalidad.	Toma acta de disposiciones que aprueba y resuelve.	Aprueba el PADEM. Fiscaliza uso de recursos.

Elaboración propia a partir de Ley Orgánica Constitucional (LOCE), Estatuto Docente y otras leyes afines (Ley Nº 19.070; 19.410; 19979), Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (Ley 19.410, Ley 1883 (1989) y su actualización en la Ley 20205 del año 2007).

Tabla 8d: Principales atribuciones del Ministerio de Educación

Instancia (actores)	Pedagógico	Financiero	Administrativo	Político
Ministerio de Educación (nivel nacional, CPEIP, DEG)	Define currículum nacional de aprendizaje. Entrega orientaciones a través de instrumentos y sistemas como marco de actuación y mapas de progreso. Organiza sistema de formación continua, evaluación e incentivo del desempeño docente, directivo y de establecimientos.	Aporta subvención escolar, aporta capitales para infraestructura y otros fondos. Aporta insumos educativos (textos, informática, materiales) y becas asistenciales. Asigna los recursos para el desarrollo de las actividades educacionales.	Otorga el reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales, cuando corresponda. Estudia y propone las normas generales aplicables al sector. Coordina y organiza información sobre subvenciones y fiscalización de procesos administrativos.	Propone políticas educacionales. Evalúa los resultados y los comunica a la opinión pública. Evalúa el desarrollo de la educación como un proceso integral e informa de sus resultados a la comunidad, a lo menos, anualmente. Responde o resuelve consultas y reclamos de usuarios.
Nivel regional SECREDUC	Aprueba programas especiales de estudio. Define calendario regional.	Gestiona recursos regionalizados.	Organiza la inspección de subvenciones y procesos administrativos regionales.	Representa al MINEDUC en cada región y contextualiza políticas nacionales. Responde o resuelve consultas y reclamos de usuarios.
Nivel provincial DEPROV	Desarrolla supervisión pedagógica. Propone y monitorea alternativas de proyectos, programas y perfeccionamiento docente.	Gestiona recursos en su jurisdicción	Asegura flujo de información a establecimientos. Realiza inspección directa. Realiza observaciones a la dotación docente. Actúa como ministro de fe en concursos públicos.	Representa al MINEDUC y contextualiza políticas regionales. Responde o resuelve consultas y reclamos de usuarios.

Elaboración propia a partir de Ley Orgánica Constitucional (LOCE), Estatuto Docente y otras leyes afines (Ley N° 19.070; 19.410; 19979), Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (Ley 19.410, Ley 1883 (1989) y su actualización en la Ley 20205 del año 2007).

CAPÍTULO CUARTO

4. METODOLOGÍA

Con el fin de aproximarse al problema de investigación se desarrolló un estudio de casos en dos comunas eminentemente urbanas y en dos escuelas respectivamente.

El diseño es de carácter cualitativo e indagatorio y se basó, en gran medida, en los planteamientos teórico-metodológicos propuestos por los mismos autores que orientan el marco conceptual y que propician un enfoque comprensivo con un énfasis empírico de tipo fenomenológico.

En esa línea, Crozier y Friedberg (1977) destacan la importancia de avanzar en la tentativa de configurar el "sistema de acción concreto" en el que se inscriben procesos específicos de coordinación local. Para lo cual es necesario descomponer y recomponer los "mecanismos" más elementales -acciones, intenciones y estructuras-, que conforman las relaciones entre actores respecto de un determinado problema o desafío.

En particular, Friedberg enfatiza el interés por el modo en el cual los involucrados describen, cualifican y evalúan esas relaciones, las articulan y asocian a causas, efectos y proyecciones, es decir, les dan sentido. Se trata, precisa, de un análisis "hipotético-inductivo", que define incluso de "clínico" porque "parte de la vivencia de los actores", aunque no se limita a esa dimensión y requiere comparaciones tanto con otros antecedentes empíricos como con los elementos conceptuales que sirven de soporte y toma de distancia. El "viaje por la subjetividad no basta. Es necesario que el investigador "interprete los diversos materiales y testimonios recogidos", para luego

discernir lo que le permitirá captar, desde una mirada más externa y global las tensiones, sinergias y contradicciones que dan cuenta provisoriamente de las propiedades y reglas del juego como los intereses y racionalidades de los actores. (Friedberg, 1993: 294, 303).

En virtud de esas consideraciones, el método o camino recorrido se desarrolló en forma progresiva y combinó distintos tipos de procedimientos inductivos y deductivos, así como comparaciones progresivas y multinivel para analizar y condensar la información, y reconstruir en forma tentativa el sentido otorgado por los entrevistados a los procesos de coordinación local.

Por lo tanto, luego de un proceso de categorización de los planteamientos de cada entrevistado -y cuando fue posible de la confrontación con los restantes-, en el estudio se realiza una reconstrucción parcial de algunas de las cuestiones o situaciones en las que se pone en juego la coordinación educativa local. Se plantean entonces proposiciones -a modo de conjeturas- sobre el fenómeno de la coordinación educativa local entre las escuelas y la administración municipal, en particular de sus directivos con extensiones hipotéticas[1] a situaciones relativamente análogas.

Este capítulo contiene una caracterización del conjunto de procedimientos utilizados y su justificación. Junto con los autores del marco conceptual, se hacen algunas referencias a la *teoría fundamentada* propuesta por los sociólogos Barney Glaser y Anselm Strauss (1967), respecto de la cual Friedberg se reconoce tributario en varios principios, sin asumir sistemáticamente su nomenclatura o procedimientos específicos. Respecto la investigación del tipo *estudios de casos*, en el presente estudio se alude a los planteamientos de los metodólogos Michael Huberman y Matthew Miles

[1] Cuando nos referimos a las hipótesis en el presente trabajo nos referimos a conjeturas o “enunciados y supuestos de "anticipación de sentido". Y no a “enunciados de asociación o relación entre variables (independientes, intervinientes, y dependientes que se busca verificar).

(1984), Robert Stake (1999) y Uwe Flick (1998), ya sea para apoyarse o para diferenciarse de ellos.

4.1. El proceso y su fundamentación

Interesa dar cuenta de la forma de relacionar la teoría con la práctica en el estudio, así como la tensión existente entre el tipo de generalización al que se puede acceder con este tipo de investigación y la forma de considerar los datos singulares y la particularidad de los casos.

4.1.1. Relación teoría-práctica en el análisis de casos

Se ha optado por un proceso que no separa en forma tajante el proceso de recolección en el terreno, del análisis y de la construcción teórica. Por el contrario, los combina y potencia, en un conjunto de procedimientos que se compara en parte a la *teoría fundamentada* y en parte a la *inducción analítica* o *interpretación progresiva* (Stake, 1999), en tanto uno de los principios priorizados en ambos casos es la *recursividad*. Por una parte, el proceso se compone de un ir y venir entre la teoría de referencia y la información recogida, lo que permitió precisar el marco conceptual en forma permanente. Por otra parte, no se realizó un proceso totalmente lineal de categorización y una vez finalizado se pasó a la interpretación y redacción final. Se trabaja en una circularidad sistémica en la que se retroalimentan durante toda la investigación los procesos de categorización, codificación, condensación, análisis comparativo, síntesis, interpretación e incluso presentación de los hallazgos, considerado en sí como un momento clave del análisis.

Es indispensable reconocer, por lo tanto, el carácter de construcción flexible del proceso. Es decir, varias de las decisiones iniciales sobre el o los métodos a utilizar se vieron modificadas a partir de los tipos de hallazgos o problemas encontrados durante el análisis. Se trata entonces de un enfoque eminentemente constructivista porque, siguiendo a Denzin y Lincoln (1994), el trabajo de investigación puede ser entendido bajo la metáfora del *bricolage,* en el cual se utilizan y combinan distintas herramientas y técnicas evaluadas como pertinentes a la luz de los requerimientos y problemas que van surgiendo.

La combinación de procedimientos inductivos y deductivos debe entenderse como una estrategia que agrega rigor, amplitud y profundidad al estudio. No implica "mezclar" enfoques contradictorios o irreconciliables, porque no se pretende claudicar de una coherencia epistemológica básica. Por el contrario, Glaser y Strauss, la recomiendan como un tercer método que incluye tanto la generación o levantamiento de ideas y proposiciones teóricas a partir de los datos del terreno, como la clasificación sistemática de la información en categorías. (Glaser y Strauss, 1967: 101, 102).

Uno de los problemas encontrados se refiere a la tensión que se produce entre esa alternativa y la necesidad de formalización sintética de los pasos dados. Es, en este intento de explicitación, que se sistematizan los pasos, se acude a las descripciones metodológicas formalizadas por distintos autores cualitativos y se adaptan a la situación propia del presente trabajo.

Otro problema clave abordado en forma especial por Huberman y Miles (1984) es la relación entre "los datos en bruto" (las palabras, expresiones y dichos en la trascripción de las entrevistas), los subproductos o frutos de análisis y síntesis parciales (en su mayoría plasmados en matrices) y la presentación de los hallazgos de manera nítida

para el o los lectores, ya sea en forma narrativa o mediante esquemas en diversos formatos. Lo interesante es que, como señalan los autores, es esta cuestión de la presentación (con los aspectos retenidos y los olvidados, junto a la prioridad de cada tema) la que se constituye en sí misma una fase clave del proceso en el enfoque cualitativo y no sólo es reflejo objetivo de los resultados encontrados una vez finalizado el análisis.

Los procedimientos eminentemente inductivos se utilizaron para elaborar las categorías de la dimensión estratégica de la coordinación local mediante un *análisis temático abierto* de los núcleos problemáticos o desafíos que emergen, en torno a los cuales se construyen las coordinaciones. La *comparación progresiva* permitió agrupar la información emergente tal como lo promueve la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967), de lo particular a lo general, es decir desde "datos" entendidos como las unidades de análisis formadas por los dichos de los informantes claves hasta agrupaciones incluyentes de categorías y subcategorías mayores: "comparar para encontrar una exterioridad", salir de las subjetividades individuales y encontrar, no una realidad objetiva, sino la intersubjetividad y una mirada más completa a partir del análisis de las contradicciones y tensiones entre los testimonios individuales (Friedberg, 1993: 303).

El uso de procedimientos semi-inductivos, queda en evidencia en la fase de construcción del propio marco conceptual, en especial de las categorías relacionadas con las dimensiones normativa, basal y decisional de la coordinación educativa local, porque -como se ha señalado- son de carácter más interpretativo y el producto de un proceso recursivo, es decir, un ir y venir de los datos empíricos a los aportes teóricos.

Los procedimientos con énfasis deductivo se utilizaron una vez determinada la conceptualización de cada una de las dimensiones de la coordinación, porque en tanto categorías de análisis se aplicaron o se pesquisaron en toda la información contenida en las entrevistas mediante la codificación y la doble codificación realizada.

Los procedimientos comparativos también permitieron encontrar tanto sintonías, complicidades y ciertas regularidades o patrones, como tensiones, oposiciones y contradicciones en diversos registros y niveles. La *comparación intersitio* o entre casos, propuesta entre otros por Huberman y Miles (1984), en este trabajo corresponde a las diferencias y semejanzas entre comunas, pero también entre escuelas al interior de cada comuna o del mismo tipo (en dificultad o destacada). Estas comparaciones son claves para organizar la información y presentar los hallazgos.

Despejada o asumida la complejidad de la combinación de procedimientos deductivos e inductivos en el estudio, la principal tensión epistemológica a analizar se asocia al estatus del estudio en términos de su alcance o capacidad de generalización.

4.1.2. Tipo de hallazgos: entre la singularidad y la conjetura generalizable

El carácter indagatorio del presente estudio de casos se explica, en parte, porque el material consiste básicamente en percepciones, descripciones y valoraciones, recogidas a través entrevistas semi-estructuradas a un tipo específico de informante clave participante en el juego de acciones locales[2]: los directivos de escuelas municipales y directivos de la instancia de administración de la educación en cada

[2] Según Stake (1999) y el propio Friedberg (1993) los estudios de casos en profundidad en general presentan una gama diversificada de fuentes de información como observación en terreno, entrevistas, análisis de documentación, u otros. Sin embargo, el propio Friedberg y junto a Crozier estiman válido considera como objeto de estudio y unidad de análisis de los subsistemas de actores como los decisores (C. y F.; 1977: Cap. 10. 308) o lo que en este caso de ha denominado los agentes intermedios del sistema educacional desde las informaciones que ellos aportan, siempre que desde ese material sea posible situarlos en su contexto mayor y se transparente la opción.

comuna. Estas entrevistas se complementan con la mirada de representantes del respectivo Departamento Provincial del Ministerio de Educación correspondiente.

En el estudio se asumen las limitaciones de esta opción: una cierta parcialidad en la mirada porque se trata de un tipo muy específico de actor y no de todos los involucrados en los procesos locales analizados. También se releva su aporte: ganar en profundidad y reconstruir el sistema local de coordinaciones desde la perspectiva de esos agentes intermedios. En esa línea, no se espera agotar la descripción y análisis de cada caso o fenómeno de coordinación local en toda su complejidad, de allí en parte el carácter indagatorio en el cual incluso la caracterización de cada situación es una conjetura y no una conclusión.

En la presente investigación, si bien las comparaciones entre los dichos de los entrevistados permiten identificar aspectos claves y levantar categorías, el sólo hecho de que un entrevistado describa una situación, relate una estrategia o teorice sobre un problema que refleje o permita comprender o ilustrar parte del objeto de estudio, será un criterio para que sea incluido en el análisis. Es decir, la singularidad (en tanto apreciación o relato único de una situación, aún cuando esa versión no sea "triangulada" por otras) aporta a la descripción del fenómeno y/o al levantamiento de hipótesis. La decisión, el por qué se incluye un elemento o apreciación, no siempre es de fácil justificación, sin embargo requiere ser explicitada. Una modalidad utilizada es el registro de microrelatos o "microprocesos" que reconstruye y detalla aspectos puntuales de la coordinación educativa local propuestos por uno a más entrevistados. Se puede encontrar analogía con el análisis sistemático de *incidentes críticos*[3] desarrollado en un tipo de estudio cualitativo. De hecho los microprocesos contienen

[3] Bajo la noción de *"serendipity"* Merton (1949/2002: 180), destaca la importancia los datos imprevistos, anómalos que ejercen presión para comprender e iniciar la teoría. La *serendipia* ha sido el fenómeno que ha permitido –muchas veces incluso gracias al azar o la casualidad-, encontrar, explicar o desarrollar descubrimientos, inventos o conceptos científicos.

situaciones conflictivas o excepcionales, aunque se refieren también a rutinas o situaciones regulares que no tienen el carácter de excepcionalidad.

Este criterio de análisis basado en evidencias fragmentadas se puede comparar con los principios de un método de reconstrucción utilizado en ciencias sociales, principalmente en estudios de micro-historia y que está en creciente validación, aunque no necesariamente en el ámbito de la investigación educacional o de las políticas públicas[4]. Se trata del *método semiótico o paradigma de los índices*, acuñado por el historiador italiano Carlo Ginzburg en 1979, para estudiar eventos que no fueron registrados en la historiografía tradicional o que no se cuenta con documentación oficial al respecto. Este enfoque inductivo permite acercarse a un fenómeno al que no se tiene acceso directo, a partir, por ejemplo, de los fragmentos, trazos o huellas que se encuentran en el relato oral (Pulice y otros, 2001; Dosse, 1998).

Ginzburg (1989) lo considera un paradigma epistemológico en si mismo –una forma de conocer- porque ha sido utilizado desde los albores de la humanidad por los cazadores que rastrean su presa en base a huellas; los investigadores que pesquisan un crimen a partir de pruebas, e incluso los médicos, que identifican enfermedades a partir de síntomas.

Por el contrario, la mayoría de los estudios cualitativos valida sus hallazgos en un criterio de calidad o rigurosidad propuesto por la teoría fundamentada de Glaser y Strauss (1967: 45-77): la *"saturación teórica".* Este principio exige continuar con el trabajo de campo y la recolección de la información hasta que se produzca la

[4] Un principio inductivo similar está en la base de la investigación en la antropología física y la arqueología y recibe el nombre de "inferencia arqueológica", inferencia analógica o analogía etnográfica (En David & Kramer, 2002).

redundancia. Por ejemplo, que los entrevistados comiencen a reiterar las descripciones y no se aprecien nuevas perspectivas o aportes para la comprensión del fenómeno[5].

Respecto del alcance de los hallazgos del estudio, interesa destacar que junto con las comparaciones previstas en el diseño o desarrolladas durante el proceso, surgieron comparaciones propuestas por los propios entrevistados. Por ejemplo, entre establecimientos municipales y particulares subvencionados, con otras comunas no involucradas en el estudio, otros alcaldes o directivos. Según Marie Verhoeven (2005), estas *comparaciones multinivel* –o combinación de comparaciones entre registros de distinto orden–, permiten acortar la brecha entre lo micro y lo macro. Es decir, permiten indagar cómo lo local, de alguna forma contiene, refleja y está imbricado en lo macro a pesar de que se diferencian de éste. En el análisis comparativo de las situaciones específicas surgen algunas de las características potencialmente extensibles al sistema municipal o al sistema educacional chileno en su conjunto. Desde esta perspectiva, la *generalización* que se propone, no se basa en la representatividad estadística de los resultados o de la construcción de una teoría general de la coordinación local. Al respecto Friedberg señala que:

> *"este tipo de análisis no busca desarrollar una teoría sustantiva de los órdenes locales, ni formular leyes generales. (…) Los enunciados y los conceptos propuestos (…) adquieren su sentido en un razonamiento que está al servicio de un proceso de investigación. (…) Forman una armadura intelectual para explorar la realidad empírica, establecer e interrogar los hechos (…). En efecto, el reconocimiento (…) de la contingencia, en el sentido radical del término, de las construcciones de juegos a través de los cuales los actores regulan su*

[5] El criterio de *saturación teórica* puede ser altamente deseable, en particular para generar teoría sustantiva o estudios etnográficos en los cuales interesa que emerjan conceptualizaciones *émicas*, o de la cultura local con todas sus particularidades. Sin embargo, es necesario señalar algunas de sus limitaciones para trabajos de investigación como el presente. En primer lugar, cuando la muestra de entrevistados es intencionada, delimitada y esta predefinida no se aplica porque justamente lo que interesa es la mirada de esos actores específicos: la parcialidad es un valor y no una carencia. En segundo lugar, cuando el estudio es sobre un fenómeno local desde determinado ángulo o registro conceptual determinado en parte por aportes teóricos previos (la coordinación). Por último, al tomar las decisiones sobre el tipo de estudio a desarrollar surgen también las dificultades asociadas a criterios de factibilidad y viabilidad: altos costos o escasamente previsibles, ¿cuándo existe seguridad de que no se encontrará otra fuente local que aporte algo novedoso? ¿cómo dimensionar el tiempo de recolección de información?, ¿cuántas entrevistas por actor son necesarias para cubrir todas las situaciones que dan cuenta del fenómeno? ¿cuánto tiempo se requiere para analizar toda la información con relativa profundidad cuando los participantes en una situación son muchos.

cooperación, va contra toda posibilidad de construir una teoría general de las formas de acción organizada. Ella nos obliga a contentarnos con saberes parciales, modelos locales de interpretación que deben estar arraigados en un conocimiento fino del terreno. La profundización de estos modelos locales y su comparación pueden permitirnos eventualmente extender la generalización de estos modelos (…). Pero no saldremos del dominio de las conjeturas y las hipótesis." (F.: 289, 290. Traducción libre).

Matizando esas aseveraciones, Friedberg señala que las comparaciones sucesivas y entre casos pueden, sin embargo, sobrepasar la sola contingencia local; salir del estudio monográfico y construir modelos interpretativos que, si bien no tienen un afán de universalización, permiten un primer nivel de generalización al relevar convergencias y divergencias entre situaciones análogas, pero distintas dando paso a lo que Glaser y Strauss (1967) denominan una "teoría sustantiva fundada", dentro de la que sitúa el acumulado desarrollado por la corriente de la sociología de las organizaciones en la que se inscriben los estudios por Crozier, Friedberg y otros realizados sobre la administración pública francesa. Es posible incluso remontar comparando estudios clínicos o monografías sobre el mismo campo o tipo de problema dando lugar a una teoría formal fundada, pero requiere un alto rigor científico y no es sólo fruto de una conceptualización hipótetico-deductiva (F.: 304, 305).

Compartiendo ese principio respecto del alcance de los hallazgos específicos de cada investigación, Verhoeven (2005) y Maroy (2004) argumentan que la principal contribución al conocimiento de estudios de casos cualitativos -como el presente-, que incluye comparaciones de diversa índole y registro[6], consiste en su capacidad de

6 Al respecto Gómez Fonseca (2004) destaca como la noción *"embededness"* desarrollada por varios autores en economía y sociología "para explicar la envergadura y sentido de la acción social desde una perspectiva weberiana" permite y exige contar con recursos metodológicos acordes que, entre otros, den cuenta de la conexión entre situaciones locales y los sistemas sociales superiores en los que están insertos, no en una homología estructural micro-macro total o mecánica, sino que a modo de un "encastramiento" o anidamiento parcial que da cuenta del cambio de registro y por ende pondera las conclusiones o generalizaciones.

matizar los antecedentes en estudio, de precisar nociones y generar categorías de análisis más finas que permitan comprender las situaciones particulares estudiadas, para luego, por qué no, analizar otros fenómenos análogos[7], recreando elementos del marco conceptual y de los procedimientos metodológicos asociados.

En síntesis, dado el carácter del objeto de estudio y el levantamiento de hipótesis como un producto de la investigación, se considera válido analizar el discurso de determinados informantes locales considerados relevantes y factibles de abordar, buscando señales de la problemática que permitan acercarse a situaciones específicas, a través diferentes procedimientos que se recrean por los aportes de un solo entrevistado o por la comparación entre varios de ellos. Lo singular tiene entonces un valor en sí y requiere de análisis, síntesis y explicación. Pero el presente estudio no está cerrado al fenómeno particular. Bajo el supuesto de la existencia de cierta asociación entre lo localmente situado y registros más amplios, se pretende producir un cierto tipo de conocimiento local, conceptos e hipótesis factible de ser confrontado y adaptado en casos relativamente análogos y propuestos para un posterior análisis del tipo de fenómenos que se desarrollan en el sistema mayor.

4.2. Las unidades de análisis y los criterios de selección de los casos

Cabe recordar que el objeto de estudio, y por ende, la unidad de análisis teórica y empírica es la vinculación (coordinación) entre directivos de escuelas municipales y los

[7] Friedberg va más allá y afirma que el proceso de investigación tiene un propósito eminentemente práctico porque su principal destinatario son los propios actores concernidos. La devolución del análisis o "restitución" de los hallazgos a los participantes es una forma de intervención sociológica que puede ser más nutritiva para promover el cambio organizacional o local que modelos que prescriben modelos pre-establecidos. (F.: 291). Más aún, el sociólogo relata que en casos analizados son los mismos actores los que desarrollan sus propios estudios microorganizacionales lo que facilita que asuman los resultados encontrados (F.: 1993: 377). Esto es comparable a los procesos de reflexión-acción desarrollados en educación, la sistematización desarrollada en las experiencias de educación popular o la intervención sociológica propuesta por Alain Touraine y por Francois Dubet (1994). El presente trabajo. si bien comparte el valor de este enfoque, no pudo hacerse cargo de esta dimensión práctica de la propuesta, dado que ella implica un proceso de acompañamiento sistemático a los actores locales durante todo el proceso de levantamiento y análisis de la información y no sólo la entrega del informe con los resultados de la investigación.

directivos de la administración de la educación municipal respectiva, desde la perspectiva de participantes involucrados. Esta unidad de análisis presenta como dificultad metodológica el tratarse de una relación entre entidades y no algo a seleccionar en sí. Es por ello que se identifican los criterios de selección de la jurisdicción territorial o "comunas", de las escuelas y los entrevistados. En estos tres registros, el *muestreo* en este trabajo es de tipo *intencionado,* porque fue seleccionado por razones específicas asociadas al objeto de estudio.

a) **Comunas**

El principal criterio utilizado para seleccionar las comunas analizadas es el de la *mínima diferencia entre los casos*. Ambas comunas son análogas desde la perspectiva de algunos de los datos estadísticos disponibles al iniciar el estudio[8]. La hipótesis de base es que en situaciones relativamente análogas se pondrán de relieve las diferencias en las modalidades de gestión local. ¿Cómo se determinaron las comunas? A partir de indicadores aportados por el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM, 2008 y se construyó un grupo relativamente homogéneo de 20 comunas con indicadores análogos en los siguientes aspectos:

- tamaño poblacional de la comuna y nulo o bajo nivel de ruralidad (inferior a 5%);
- matrícula de educación básica atendida en establecimientos de la comuna;
- recursos disponibles en el sector educación;
- figura legal de administración de la educación con atribuciones legales idénticas: Departamento de Administración de la Educación Municipal DAEM o DEM, Dirección de Educación Municipal.
- la vulnerabilidad socio-económica de la población escolar del nivel municipal de la enseñanza básica (aportada por el Índice de Vulnerabilidad IVE de la JUNAEB).

[8] Esto no quita que al profundizar en el análisis de indicadores y resultados se aprecien diferencias importantes en algunos aspectos que complementan la comprensión del fenómeno.

Otro criterio particular fue la no excepcionalidad o mejor dicho *la preeminencia de casos típicos*: se analizaron varios estudios, se consultó a expertos y se desechó en forma deliberada las comunas del grupo analizado, conocidas, ya sea por su especial forma de administrar la educación o, por los desastrosos resultados y procesos que en ellas se han protagonizado. Se consideró también el acceso, por lo tanto, las regiones no son lejanas a la capital. Otro elemento clave era asegurar cierta neutralidad. Reflejado en que la investigadora no conociera de antemano a los actores de las comunas, en especial, a los entrevistados.

b) **Tipo de escuela**

Al contrario de las comunas, en el caso de los establecimientos educacionales se priorizó por buscar la *diferencia máxima entre los casos*, bajo el supuesto de que los directivos de escuelas con bajo resultado y baja matrícula construyen sus coordinaciones con los directivos de los DAEM de otra forma que escuelas con indicadores opuestos. Esta opción se basa en los resultados del estudio de Maureira (1999) que destaca diferencias en esos aspectos.

¿Cómo se seleccionaron? En un primer momento se identificaron los tres establecimientos con mejores y peores indicadores en el SIMCE y de matrícula por comuna y entre esos, se solicitó al respectivo Jefe DAEM que identificará una de cada tipo ("destacada" o "en dificultad"), considerando además cierta accesibilidad. Si bien existen importantes diferencias estadísticas, las distancias respecto de los puntajes SIMCE entre la escuela destacada y en dificultad no son las mayores de cada comuna.

Como una forma de aminorar algún tipo de sesgo por parte de los DAEM para seleccionar las escuelas (por ejemplo priorizar donde existan buenas relaciones con), se planteó a los Jefes DAEM que la investigación estaba centrada en "los desafíos y

problemas que deben enfrentar escuelas municipales" y no específicamente desde el foco de la coordinación de las escuelas con la Dirección o Departamento de Educación Municipal. Por último, las características y diferencias de las escuelas seleccionadas fueron corroboradas por los indicadores estadísticos asociados al SIMCE, la matrícula y el IVE (Índice de Vulnerabilidad JUNAEB) y por los entrevistados de los Departamentos de Educación Provincial de Educación.

c) **Informantes clave**

Los entrevistados fueron de dos tipos. En primer lugar, un grupo de informantes claves pre-definidos y seleccionados de antemano y, en segundo lugar, otros actores que complementaron esas entrevistas. Se definió que los entrevistados principales serían el directivo del DAEM y el directivo de las escuelas que son representantes formales y oficiales de la vinculación escuela-administración municipal. Considerando los antecedentes sobre la doble dependencia, se decidió incluir a representantes del DEPROV.

Tabla 9: Selección de casos y entrevistados

	Región 1	**Región 2**
Comuna	***"Mirador"***[1]	***"Escalar"***
DAEM	Directora	Director
Escuela en dificultad	Director Escuela Rainbow School	Directora Escuela San Dionisio
Escuela destacada	Directora (y UTP)[2] Doctor Pedro Gutiérrez	Director Escuela Mundo Marino
DEPROV	Jefe Provincial	Jefe Provincial
	supervisora	supervisora

Notas:
1) Los nombres de las comunas y escuelas son ficticios
2) Durante la entrevista, la directora invitó a la jefa UTP para que se integrara.

Se realizaron entrevistas complementarias, una escuela la directora decidió llamar en ese momento a la Jefa Técnica y el resto de la conversación se desarrolló con ella respondiendo la mayor parte de las preguntas. En un DAEM, se consideró necesario y fue posible entrevistar a la Jefa Técnica del nivel municipal porque el jefe de educación tendió a profundizar en las causas de los problemas y no en relatos que permitieran en análisis de situaciones o rutinas de trabajo asociadas a microprocesos de coordinación.

4.3. Procedimientos de recolección de la información

La entrevista semi-estructurada y en profundidad es la técnica central para recoger la información (Friedberg, 1993: 300). La opción por realizar entrevistas se justifica porque son consideradas como uno de los instrumentos "más adecuados para captar la intencionalidad, los sistemas de representación, de valores y normas" de los actores (Ruquoy, 1990). El formato semi-estructurado pretende rescatar, por una parte, ventajas de la entrevista narrativa y abierta y, por otro, responder a los requerimientos de los objetivos y preguntas específicos de la investigación. En el estudio se trata de una entrevista orientada mediante una guía conductora con un énfasis narrativo y episódico (Flick, 1998) en el primer momento y, de justificación, valoración y reflexión crítica en el segundo momento. Desde el enfoque asumido, la narración de episodios (Flick, 1998) permite al propio entrevistado conectarse a la acción y su contexto y -más que acercar a una supuesta realidad objetiva- reflejan la manera de darle coherencia y sentido de cada individuo, alejándolo de un discurso centrado en el deber ser. Cuando es posible se levantan conjeturas o categorías provisorias que se proponen en forma más o menos directa a los restantes entrevistados.

En forma complementaria, se analizarán antecedentes de las comunas, los municipios, los DAEM y los establecimientos incluidos en el estudio de casos a partir de

fuentes secundarias como bases de datos en línea (SINIM, 2008; SIMCE, 2007; SINE del MINEDUC).

4.3.1. Etapa de exploración y validación

En una etapa preliminar se revisaron instrumentos desarrollados en estudios previos, se realizó una entrevista exploratoria, se elaboraron de esquemas de entrevistas y luego se procedió a una validación de ellas mediante una consulta a jueces.

Considerando que se contaba con mayores antecedentes sobre la forma de enfrentar entrevistas de los directores de las escuelas respecto del tema (Larraín y otros, 2002), se optó por priorizar la entrevista exploratoria a un directivo de la administración municipal que cumpliera con los criterios de selección (pero sin saber si se continuaría o no con el estudio en esa comuna).

La entrevista se realizó en las dependencias del propio Departamento de Educación Municipal, y duró prácticamente una hora y media. Las principales conclusiones en el plano metodológico fueron: el contacto, la accesibilidad y disponibilidad fueron bastante más fáciles de lo esperado; la Jefa DEM plantea "confidencias" respecto de los aspectos informales y conflictivos de las relaciones del DAEM con los profesores y con las escuelas que permiten señalar que es factible un estudio cualitativo basado en entrevistas cara a cara. La estructura de la entrevista. y la forma de plantear las preguntas, fue adecuada. Aparece muy fructífero ahondar en situaciones puntuales emergentes.

A partir del análisis de la entrevista indagatoria se modificaron algunas preguntas y el esquema para ser validado por expertos. Los principales criterios de validación de la entrevista que se sugirieron fueron: que la información recogida fuera consistente con los objetivos de la investigación, que contuviera las dimensiones de las nociones básicas del marco conceptual y, que las preguntas estuvieses formuladas en forma clara y fueran pertinentes para el tipo de entrevistado. Se seleccionó, en un principio, a tres jueces en su calidad de expertos: un académico, para contar con la perspectiva de la metodología de la investigación, y dos profesionales que anteriormente se desempeñaron como jefes de administración en la educación municipal.

En una segunda etapa, se optó por incluir un cuarto juez: una académica que ha desarrollado varias investigaciones en temas análogos, quién se posicionó respecto de las observaciones de los jueces anteriores e incluyó otras que permitieron simplificar los esquemas de entrevista para que mantuviera un carácter semi-estructurado.

4.3.2. Plan general de las entrevistas

A partir de las observaciones de los jueces y de la entrevista indagatoria, se tomaron las siguientes decisiones que se reflejan en el plan general de entrevistas desarrollado en el siguiente esquema:

1 Antes de iniciar la entrevista, se desarrolla un proceso de acuerdo con los entrevistados: situando la investigación y la entrevista en un estudio cuyo propósito general es conocer la percepción de actores locales sobre la realidad de las escuelas municipales en Chile; destacando su carácter comprensivo y no prescriptivo (no existen las buenas respuestas); recordando la confidencialidad de

nombres y la importancia de la opinión personal; identificando la posible utilidad de los hallazgos del estudio para entender los problemas que se enfrentan en esa comuna y/o escuela.

2° Se inicia con preguntas sobre la función más propia de cada actor y/o desde los desafíos que enfrentan las escuelas. Se solicita al entrevistado que describa la institución en la que se desempeña (municipio, escuela, ministerio), su cargo y tipo de funciones, sus actividades diarias enfatizando con quiénes se relaciona, para qué, sus formas de comunicación y tipos de peticiones mutuas.

3° Durante la entrevista se solicita ahondar en el relato cada vez que surgen incidentes críticos (anécdotas problemáticas), respecto de la coordinación entre los actores locales en ámbitos y aspectos bien específicos, se plantea una contra-pregunta, parafraseo o repetición de una de las frases o expresiones usadas por el entrevistado, que lo induzcan a profundizar lo sucedido.

4° Se solicita profundizar respecto de los elementos que se requieren para el estudio y que no fueron no abordados espontáneamente o fueron tratados en forma vaga.

5° Cierre de la entrevista, agradeciendo la participación, recordando sobre la devolución, solicitando documentación complementaria.

A partir de estas definiciones se tomó contacto con las autoridades de las direcciones de educación municipal de las comunas seleccionadas, a las que se les presentó el tema de la investigación en los términos señalados. Ambas jefaturas aceptaron participar del estudio. Durante la entrevista a los DAEM se acordaron las escuelas a incluir a partir de los criterios y una predefinición de tres escuelas posibles de cada tipo. Se consultó telefónicamente a los directivos y se acordaron las entrevistas. En paralelo se contactó a las autoridades provinciales de educación y se acordaron las citas respectivas.

4.4. Análisis, síntesis e interpretación de la información

Como se ha señalado, el método combina procedimientos de carácter inductivo y deductivo porque, por una parte, se detectan o identifican los conceptos y agrupaciones que los entrevistados usan para comprender su realidad. Por otro, se "traducen" las situaciones analizadas bajo el prisma aportado por el marco conceptual compuesto por un conjunto de conceptos preliminares que se precisan con las distinciones construidas a partir de la teorización de los actores locales y de las nociones que emergen de la comparación entre los casos.

A su vez, el proceso se compone de técnicas de análisis o descomposición de los datos y de síntesis o recomposición de los sentidos. Asimismo, es necesario diferenciar momentos de descripción (denotación) y otros de registro de la cualificación y apreciación (connotación) por parte de los entrevistados. Estos momentos o tipos de análisis se fueron plasmando en instrumentos o productos -del tipo matrices de proceso según lo propuesto por Huberman y Miles (1984)- que se asocian unos con otros y permiten conceptualizaciones intermedias ricas en distinciones.

A continuación se describe este proceso diferenciando los tipos de procedimientos utilizados.

4.4.1. Definición de los procedimientos de análisis y síntesis

En consistencia con los planteamientos señalados, se han utilizado diversos procedimientos que se pueden clasificar en los siguientes grandes grupos: análisis temático abierto, la condensación o reducción de datos, el análisis de microprocesos y las múltiples comparaciones. Se define además la matriz como el instrumento clave

para plasmar los frutos o resultados de las distintas etapas intermedias o procedimientos del estudio.

a) Análisis temático abierto de la dimensión estratégica de la coordinación educativa local

Procedimiento utilizado principalmente para construir un grupo importante de las categorías y subcategorías de carácter emergente asociadas a los núcleos temáticos centrales. En este caso, los temas corresponden a los "desafíos" (problemas u objetivos) en torno a los cuales se construyen los "sistema de acción concretos" locales, y por ende, respecto de los cuales se establecen coordinaciones entre los sujetos del presente estudio.

La "unidad de significado" o de texto a clasificar son, en general, frases –al interior de párrafos en los que se dividió cada entrevista– a las cuales se asignó la etiqueta o categoría. En términos prácticos, después de varios ensayos sucesivos de agrupaciones, se llegó a un determinado número de categorías que permitieron la codificación de todas las entrevistas (Ver Anexo 3: Tabla de codificación y ejemplo de entrevista codificada en Anexo 6).

En este proceso se considera el principio de exclusión entre las categorías y subcategorías de la dimensión estratégica: si determinada unidad de significado (párrafo o frase) es clasificada sólo en una categoría, se evita ubicarla, en otra. En general, así ocurre, pero surgieron problemas de exclusión cuando los entrevistados señalaron en forma explícita en el mismo párrafo la relación (sintonía u oposición) entre desafíos, pero finalmente esto hizo más fecundo el análisis como se aprecia en el Capítulo Sexto.

Para ordenar las categorías y subcategorías se buscó cierta equivalencia en el registro de los temas (en un primer momento la dimensión estratégica incluía los objetivos y la dimensión decisional las estrategias para abordarlos). Sin embargo, esto no fue fácil porque los entrevistados plantearon desafíos de muy distinta envergadura: desde propósitos muy generales como "formar a los niños en valores"; hasta desafíos asociados al cargo como "lograr que los directores acepten alumnos de otras escuelas del municipio". Más aún, las estrategias o acciones que responden a un objetivo mayor se convierten en sí mismas en desafíos u objetivos más específicos. Esto es totalmente comprensible desde la vivencia práctica, pero dificulta la categorización.

Para resolver este problema se redefinieron o precisaron las principales dimensiones de la coordinación en juego: la dimensión estratégica, se centra en la descripción de los "desafíos" en tanto objetivos, estrategias o problemas a resolver divididas en dos grandes categorías temáticas: el ámbito educativo y el ámbito administrativo financiero. La dimensión decisional trata más bien una cualificación de las iniciativas, reacciones o microestrategias de los actores, es decir, se centra en la cualificación de los estilos o maneras o de asumir los desafíos y menos en elementos de relato. Esta consideración es incluso más coherente con los planteamientos teóricos -y con lo señalado con los entrevistados-, porque renuncia a separar en forma tajante o arbitraria los fines de los medios y a subordinar los segundos a los primeros (lo que equivale a una racionalidad teleológica clásica).

Otro problema es que al dejar las categorías sólo como un núcleo temático ("matrícula") se confunden los diversos niveles, pero se puede problematizar en torno a los distintos intereses en juego (aumentar la matrícula para el DAEM, seleccionar los alumnos a matricular para una escuela prestigiosa). Al precisar en términos de desafíos del tipo objetivos ("aumentar la matrícula") se facilita la jerarquización de objetivos

generales(categorías) a objetivos más específicos (subcategorías), pero se corre el riesgo de puede generalizar a todos los actores un desafío que corresponde a algunos de ellos. Finalmente se optó por una codificación temática inicial y luego una reconstitución en términos de desafíos u objetivos, pero especificando claramente los distintos intereses en juego.

b) El análisis deductivo y el glosario conceptual de descriptores de las dimensiones normativa, decisional y basal de la coordinación.

Es el procedimiento mediante el cual determinada unidades de sentido se asocian a categorías establecidas o construidas fuertemente en función del marco teórico. En el presente estudio es especialmente importante en las dimensiones de carácter más interpretativo, es decir, en la decisional, la normativa y la basal, que por su definición y el tipo de preguntas en juego comportan subcategorías. predefinidas

Un límite o problema de este procedimiento es que se corre el riesgo de forzar la clasificación encasillando los datos en categorías predeterminadas, pero que no reflejan el sentido de lo señalado por los informantes clave. Para reducir ese riesgo, se elaboró zar un Glosario de indicios o descriptores (en Anexo 5). Se trata de una matriz en la que se parearon los términos del marco conceptual (o de la investigadora) con los términos "émicos"[9], declarados por los entrevistados y que dan cuenta de la cultura local. Se descubrió su enorme valor para enriquecer el marco conceptual con nuevas distinciones conceptuales. Por ejemplo, en la dimensión basal, una subcategoría se

[9] Del enfoque antropológico "émico" (que viene de la noción lingüística "fon-émica") en contraposición con el enfoque "ético" (que proviene del concepto de "fon-ético"). Esta distinción propuesta por Pike (1954 en Harris (1968/1999) da cuenta de la diferencia de las perspectivas "emicas", que enfatizan los constructos semánticos, la visión y los sentidos de "los nativos" y del agente que las realiza; de las teorías, planteamientos o términos "éticos", elaborados por el investigador o analista para describir e interpretar el fenómeno social desprovisto de cualquier intento de descubrir el significado que los agentes involucrados le dan.

asocia a la legitimidad y otra a la confianza, sin embargo, un concepto empleado por los entrevistados es "credibilidad", que reúne elementos e ambas nociones.

c) Análisis de microprocesos

Este procedimiento es el que mejor refleja la influencia del método inferencial o indiciario de Ginzburg (1989), porque corresponde a la descomposición y análisis de situaciones muy específicas en torno a desafíos a partir de las evidencias, donde se intenta "armar" la situación como un puzzle (incompleto y provisorio) gracias a los elementos aportados en forma fragmentaria por los diversos entrevistados o a lo largo de una entrevista. Una hipótesis teórico-metodológica es que en ese proceso analítico y luego de reconstrucción se pueden levantar *patrones* de interacción que más tarde pueden derivar en conceptualizaciones respecto de las formas de coordinación en análisis. Como se ha señalado, se realizó el análisis de dos tipos de microprocesos: descripciones detalladas de situaciones excepcionales o eventos problemáticos donde un conflicto hace emerger los intereses en juego, las visiones opuestas y las estrategias y contra-estrategias, o bien, la descripción de rutinas o situaciones "normales", lo se hace o que ocurre regularmente, porque puede dar cuenta de las modalidades establecidas e institucionalizadas de coordinación educativa local.

d) Matrices, esquemas y gráficos

Como indican Rodríguez, Gil y García (1996), una disposición supone conseguir un conjunto ordenado de información, normalmente presentada en forma espacial, abarcable y operativa que permita resolver las cuestiones de la investigación. Cuando además la disposición conlleva un cambio en el lenguaje utilizado para expresarlo, se habla de *transformación de datos*. Uno de estos procedimientos son los *gráficos* o *diagramas*, que permiten presentar los datos y observar relaciones y estructuras profundas en ellos. Miles y Huberman (1984) contemplan además el diseño de *matrices*

donde se pueden plasmar distintos tipos de información (textos, citas, abreviaciones o figuras simbólicas) y distintos formatos.

La matriz ha sido el instrumento privilegiado en el presente estudio para plasmar los ejercicios de condensación, análisis y de comparación entre niveles (actores, instancias, comunas), en especial cuando existe una doble mirada, por ejemplo, frente a cada desafío (dimensión estratégica), las reglas que inciden (dimensión normativa), las tácticas o iniciativas (dimensión decisional) y, los aspectos intersubjetivos están en juego (dimensión basal). Las matrices procedimentales son internas al trabajo del investigador, son largas y no necesariamente son demasiado legibles o atractivas para lectores (ver ejemplo con parte de ellas en Anexos 7, 9 y 10). Las matrices de presentación, gráficos y esquemas que se incluyen en el estudio, son más sintéticas y pretenden facilitar la comprensión de los resultados (Ver esquemas en el Capítulo Quinto, al final del punto 5.2 y, al final de los Capítulos Sexto y Noveno).

e) Condensación y parafraseo

Las matrices –tanto para el análisis temático, el despliegue de cada microproceso- y la presentación de los hallazgos incluyen el **parafraseo.** Esto es un procedimiento que implica el desarrollo analítico de un relato coherente y permite la síntesis, también denominada **condensación o** reducción de datos. Se despliegan o resumen los dichos de los entrevistados respecto de cada categoría, lo que facilita contar con un panorama coherente y más articulado para luego iniciar las comparaciones entre ellos. Este ejercicio de "traducción" de los dichos de los informantes clave puede implicar simplemente el uso de sinónimos o de un lenguaje análogo más formal y/o de las nociones del marco conceptual, lo que conlleva inevitablemente cierta "traición" de los sentidos. Para disminuir en parte este inevitable sesgo siempre que es posible se trascribe la cita textual o en su defecto se señalan las

referencias en cada entrevista según la nomenclatura seleccionada (Huberman & Miles, 1984).

f) Memos

Se trata de apuntes que permiten redactar observaciones, reflexiones y hallazgos preliminares y que reflejan la circularidad y recursividad del proceso, es decir que se producen en forma casi simultánea procedimientos descriptivos, interpretativos y de teorización. Ver por ejemplo, observaciones en entrevista codificada (Anexo 6) o notas incluidas en los Capítulos Quinto al Noveno en los que se despliegan los hallazgos de la investigación.

4.5. Fases y actividades del proceso de análisis y síntesis

A continuación se precisa como se desarrollaron estos procedimientos en el estudio organizándolos en etapas, recordando que esto último es más bien una forma de presentación porque el desarrollo no fue estrictamente secuencial. En cada fase se señala el o los objetivos prioritarios, el procedimiento utilizado y el instrumento en el que se plasma el producto indicado en anexo.

i) Construcción de categorías temáticas en la dimensión estratégica de la coordinación

Se realizó una lectura en profundidad de las primeras entrevistas realizadas en cada caso y se levantaron categorías emergentes asociadas a problemas u objetivos señalados por los entrevistados. Luego, las categorías preliminares se contrastaron y se afinaron con el análisis de otras entrevistas. El producto más visible de esta etapa es la primera parte de la Tabla de Codificación (Anexo 3).

ii) Construcción de categorías asociadas a dimensiones normativa, basal y decisional.

A partir del análisis de ciertos conceptos más interpretativos del marco conceptual, en algunas entrevistas se identificaron aspectos asociables a estas dimensiones y se formaron subcategorías (Ver en Anexo 3: Tabla de Codificación). Además se identificaron términos utilizados por los entrevistados que aludían a esos aspectos y que permitieron pasar al siguiente paso: la codificación (Ver Anexo 4: Glosario de indicios y descriptores).

iii) Doble codificación

Permitió identificar en cada entrevista, en primer lugar, las cuestiones o desafíos (problemas u objetivos) en torno a los cuales se estructuran las situaciones o los sistema de acción concretos en cada caso (Dimensión estratégica). En segundo lugar, clasificar los dichos de los entrevistados en función de las restantes dimensiones de la coordinación construidas en el marco conceptual (normativa, decisional y basal). El producto fue una codificación de todas las entrevistas realizadas en función de estos dos tipos de categorías: temático (desafíos estratégicos) y las restantes dimensiones de la coordinación. En forma complementaria se registraron algunas observaciones sobre aspectos relevantes conducentes a conceptualizaciones intermedias, hipótesis o elementos en juego en las coordinaciones. (Anexo 5: Entrevista codificada).

A continuación se presentan las dimensiones y las principales categorías y subcategorías que permitieron codificar el material

Tabla 10: Categorías y subcategorías de codificación de la información

DIMENSION (Ámbito)	PRINCIPALES CATEGORÍAS (SUBCATEGORIAS)
ESTRATÉGICA (Administrativo-financiera)	FINANCIAMIENTO (Matrícula, Otras fuentes)
	RECURSOS HUMANOS (Dotación docente, Reasignaciones, Jubilaciones-Concursos, Licencias médicas- reemplazos, Evaluación del desempeño)
	RECURSOS MATERIALES (Planificar Recursos (PADEM); Mantención y uso de materiales, Infraestructura)
ESTRATÉGICA (Educativo)	PEDAGÓGICO (Calidad-Rendimiento; Prácticas Enseñanza)
	GESTION (Autoevaluación y planificación; Liderazgo Interno)
	CONVIVENCIA (Clima -agresiones, Participación de la familia)
NORMATIVA (Macroregulación Microregulación)	DIRECCIÓN (vertical-horizontal) CONTROL (directo-cruzado) FORMALIZACIÓN (alta-baja) CONSECUENCIAS
DECISIONAL	INICIATIVA REACCIÓN ACCESIBILIDAD
BASAL	CONFIANZA LEGITIMIDAD PERTENENCIA

* Las dimensiones de la coordinación local se definen en el punto 2.4.2 del Capítulo Segundo, Marco de Referencia. Los contenidos de cada ámbito, categoría y subcategoría se desarrollan tanto en la definición de cada dimensión como a medida que se presentan los hallazgos en los capítulos Sexto al Noveno. Los códigos de clasificación de las entrevistas se presentan en el Anexo 4: Tablas de codificación. Cuando fue necesario se incluyó una subcategoría "otros". En el Anexo N° 5, se presentan descriptores de las dimensiones Normativa, Decisional y Basal de la coordinación.

iv) Análisis y síntesis descriptiva de desafíos por comuna

Con el fin de visualizar y reconstruir las situaciones y acciones desencadenadas en cada desafío desde los aportes de cada entrevistado (la caracterización y explicación de los sistema de acción concretos y las posturas asumidas por las instancias o actores), se plasma en una matriz por comuna en la cual se parafrasea o sintetiza lo planteado (síntesis) y se señala la referencia correspondiente (número de la entrevista, número de párrafo). (Ver Anexos: 1A Matriz Comuna Mirador y 1B: Matriz Comuna Escalar).

El problema encontrado es que algunos desafíos están refrendados en mayores referencias, en cambio otros, son nombrados y descritos por los entrevistados en términos muy generales. A partir de esta situación se optó por analizar por separado ciertas situaciones específicas.

v) Análisis y síntesis descriptiva de desafíos por comuna

Con el fin de visualizar y reconstruir las situaciones y acciones desencadenadas en cada desafío desde los aportes de cada entrevistado (la caracterización y explicación de los sistema de acción concretos y las posturas asumidas por las instancias o actores), se plasma en una matriz por comuna en la cual se parafrasea o sintetiza lo planteado (síntesis) y se señala la referencia correspondiente (número de la entrevista, número de párrafo). (Ver Anexos: 1A Matriz Comuna Mirador y 1B: Matriz Comuna Escalar).

El problema encontrado es que algunos desafíos están refrendados en mayores referencias, en cambio otros, son nombrados y descritos por los entrevistados en términos muy generales. A partir de esta situación se optó por analizar por separado ciertas situaciones específicas.

vi) Análisis e interpretación de microprocesos por caso

Consiste en descomponer analíticamente algunas situaciones presentes en la matriz de desafíos de cada comuna, es decir, describir en forma detallada las acciones de cada actor, las reacciones de los restantes (y su declaración de intenciones), identificar sintonías y tensiones entre actores. Permite además comparaciones entre escuelas al interior de cada caso. Identificar distinciones para diferenciar formas de coordinación considerando elementos estratégicos, decisionales, basales y normativos. (Ver Anexos 9 y 10).

Los momentos de análisis al interior de cada microproceso fueron:

- Selección de la situación: durante la condensación por caso, se detecta el relato de una situación o rutina que describe elementos claves para comprender la coordinación en ese caso.
- Recomposición detallada de los fragmentos aportados por distintos actores o a lo largo de la entrevista de uno de ellos.
- Relectura y registro de las principales citas de referencia en las entrevistas.
- Análisis descriptivo mediante el parafraseo y la caracterización muy detallada de la situación o conjunto de acciones secuenciadas y postura de cada instancia o participante cuando es factible.
- Identificación de elementos asociados a las dimensiones interpretativas del marco conceptual: decisional, normativa y basal.
- Observaciones y síntesis: levantamiento de las principales conjeturas sobre los procesos de coordinación educativa local.

vii) Reconstrucción de cada entrevista como unidad de sentido

En un momento dado fue necesario retomar un análisis "vertical" (por informante clave) de la matriz por caso y dar una relectura de cada entrevista completa. Este

ejercicio permitió apreciar el conjunto de elementos aportados por cada entrevistado y sus énfasis; cada entrevista tiene una cierta lógica interna que da cuenta de la particular forma de describir, emitir juicios y apreciaciones y en especial teorizar; recuperar la respectiva visión sobre las coordinaciones específicas entre cada directivo de los establecimientos educacionales y el respectivo jefe o jefa de la administración municipal. Para luego contrastar con lo planteado por éste u otros informantes claves. El producto fueron conceptos o frases ilustrativas de las ideas fuerza de cada entrevista, que se expresan en forma especial en la identificación de los desafíos de las escuelas por parte de sus directivos como se aprecia en el Capítulo Sexto.

viii) Comparaciones intra e intercaso

Se compararon los procesos de coordinación entre los directivos de las escuelas y de la autoridad municipal respectiva una misma comuna, luego entre escuelas del mismo tipo en ambas cada comuna, con el fin de: identificar los desafíos análogos y divergentes, los actores involucrados en cada caso. El producto de este trabajo se visualiza, por ejemplo, en la "síntesis interpretativa" de los Capítulos Sexto, Séptimo, Octavo y Noveno. Identificar formas de coordinación predominante por caso requirió restituir los aspectos contextuales análogos y diferentes tal como se gráfica en la figura al final del Capítulo Décimo.

***

A modo de síntesis, es posible señalar que la metodología es de carácter cualitativo y constructivista porque combina procedimientos inductivos y deductivos para sistematizar la visión respecto de microprocesos de coordinación local de informantes claves. Entre las técnicas cabe señalar el análisis temático abierto, la condensación en matrices comparativas por caso y entre casos, el análisis de microprocesos y la restitución de cada relato como unidad de sentido para el actor entrevistado, en especial respecto de su visión de los principales desafíos en juego.

SEGUNDA PARTE:
LOS HALLAZGOS Y SUS PROYECCIONES

CAPÍTULO QUINTO

5. CARACTERIZACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS EDUCATIVOS LOCALES

En este capítulo se presentan antecedentes cuantitativos que permiten situar ambas comunas y sus respectivas escuelas en su contexto y en términos comparativos. Por último, se presenta un mapa de los actores en presencia en cada subsistema educativo local.

5.1. Comparación estadística de las comunas

Como se señaló en los criterios de selección de los casos en el Capítulo Cuarto de Metodología, las comunas y la administración municipal analizadas presentan ciertas características similares en términos de los indicadores asociados a: i) su tamaño poblacional; ii) el bajo porcentaje de ruralidad; iii) la matrícula total atendida en enseñanza básica en los establecimientos de la comuna y; iv) el nivel de vulnerabilidad de los estudiantes de las escuelas básicas municipales.

Sin embargo, al profundizar en otros descriptores cuantitativos, se aprecian diferencias que es necesario tener presentes para comprender el contexto de acción en el que se producen las coordinaciones educativas locales.

A partir de la información proporcionada por el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM, 2008), es posible aseverar que el tamaño poblacional de ambas

comunas es similar, con 85.000 habitantes en el caso de la comuna que se denominará Escalar[10] y, 115.000 habitantes en el caso de la comuna a la que se le asignó el nombre de Mirador. Esta última es una comuna totalmente urbana, de mayor densidad poblacional que Escalar, que de todos modos, tiene un porcentaje de ruralidad que no supera el 5% de sus habitantes.

En el Índice de Desarrollo Humano (IDH), del sector Educacional[11], construido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004), ambas comunas presentan indicadores similares y posiciones comparativas porque se ubican en los lugares 80 y 89 en la clasificación o ranking de comunas del año 2003, tal como se aprecia en la tabla siguiente.

Tabla 11: Índice de Desarrollo Humano 2003por comuna

	Comuna Mirador		Comuna Escalar	
IDH	**Valor del índice (1)**	**Lugar en ranking (2)**	**Tipo de índice**	**Lugar en ranking (2)**
Educación	Alto	81	Alto	88
Salud	Bajo	210	Medio	155
Ingreso	Muy Bajo	140	Alto	100
IDH promedio	Medio	150	Alto	100

1) Cinco clasificaciones desde muy alto hasta muy bajo IDH. Fuente: PNUD (2004)
2) Posición aproximada por el presente estudio para mantener la confidencialidad.
El total son 341 comunas evaluadas el año 2003.

En el Área de Salud, en cambio, existen mayores diferencias y estas se agudizan respecto del ingreso de los habitantes, donde la comuna Mirador se sitúa en el grupo con peores índices de su región y ocupa un lugar muy distante de Escalar en el ranking de comunas del país el año 2003.

[10] Cabe recordar que para mantener la confidencialidad se han cambiado los nombres de las comunas, los establecimientos educacionales y de las personas mencionadas.
[11] El IDH de Educación por comuna está compuesto por subindicadores asociados a la tasa de alfabetización (50%), la tasa de escolaridad (25 %) y la cobertura combinada (25%), es decir, el promedio de estudiantes que efectivamente está en los distintos niveles del sistema educacional: parvularia, básica, media y superior. http://www.desarrollohumano.cl/idhc/wwwroot/desfr.htm. (PNUD, 2004).

La población escolar que asiste a establecimientos de educación básica es de alrededor de 12.000 estudiantes en la comuna de Mirador y de 12.500 en Escalar. Sin embargo, en Escalar la proporción de alumnos de la dependencia municipal es significativamente inferior a la particular subvencionada. En ninguna de las dos comunas existe educación particular pagada.

Tabla 12: Matrícula Educación Básica Año 2005 por comuna

	Mirador	Escalar
Total comunal	12.091	12.492
Dependencia Municipal	7.177	5.014
Particular Subvencionada	4.914	7.478
Particular Pagada	0	0

Fuente: SINIM, 2008.

A pesar de que la matrícula a nivel municipal es superior en Mirador que en Escalar, ambas comunas tienen prácticamente el mismo número de establecimientos educacionales en esa dependencia.

Tabla 13: Número de establecimientos educacionales por comuna

	Comuna Mirador	Comuna Escalar
Total comunal	50	87
Municipales	29	41
Particulares subvencionados	21	46
Básicos municipales	24	23
Básicos particular subvencionados	10	24

Datos Año 2005. Fuente: SINIM, 2008.

Esto se explicaría porque el promedio de alumnos por escuela en la comuna Escalar es menor, hay escuelas básicas rurales con muy baja matrícula, ha habido escasos procesos de fusión o cierre de establecimientos y prácticamente ningún establecimiento municipal tiene todos los cupos disponibles ocupados.

Lo mismo ocurre con la cantidad de profesores, que no difiere mayormente. Otra información relevante es que, el año 2005, el porcentaje de personal docente respecto al total del personal contratado en el área Educación, es de un 64% en el caso de Mirador y de 75% en Escalar. De lo que se deduce que la relación entre número de docentes y número de alumnos es superior en el caso de la comuna Mirador.

Tabla 14: Número de Profesores por comuna Año 2005

	Mirador	Escalar
Total	717	1.251
Particular Subvencionada	274	814
Municipal	443	429
Municipal: Porcentaje de profesores respecto de total personal contratado por Administración de la Educación Municipal*	64%	75%

Fuente: Fuente: SINIM, 2008.

El gasto anual por alumno de educación municipal el año 2005 fue de alrededor de $418 mil pesos en la comuna Mirador y en Escalar de $430 mil pesos. En ambas comunas este costo ha ido en permanente aumento desde el año 2000 (SINIM, 2008).

Dentro de los recursos destinados a personal, en ambos casos lo correspondiente a remuneraciones de la planta docente de los establecimientos educacionales es cercano al 95%. El porcentaje de gasto en educación que se destina a personal es del 95% del total de costos en Mirador y de 90% en Escalar. Del mismo modo, el porcentaje de gastos en funcionamiento del área de educación es del 5% en Mirador y de 9% en Escalar el año en estudio.

En ninguna de las dos comunas la subvención escolar cubre los costos de todo el personal de educación. En Mirador, el año 2005 estos gastos corresponden al 130% aproximadamente de lo aportado por el MINEDUC por ese concepto y en Escalar al 108%.

El municipio de Mirador depende del Fondo Común Municipal en un 65% de su presupuesto total y el 9% corresponde a ingresos propios. En el caso de Escalar, el municipio no recibe aportes de ese fondo. Lo restante equivale a las transferencias que realizan el gobierno central o regional por conceptos asociados a salud, educación y otros programas y proyectos sectoriales o regionales.

Desde la perspectiva de la situación financiera, el Sistema Nacional de Indicadores Municipales clasifica a la comuna Mirador dentro del tercero de cuatro grupos de los municipios, el medio bajo y a Escalar en el grupo medio alto. (SINIM, 2008).

Ambas comunas presentan similar promedio de Índice de Vulnerabilidad (IVE), cercano a 36 puntos- de todos los establecimientos básicos comunales, según el indicador de la JUNAEB. En el caso de Escalar, la vulnerabilidad de los estudiantes de los establecimientos municipales es superior a la particular subvencionada en 15 puntos, en cambio en el caso de Mirador, esa diferencia es solo de 5 puntos. Por lo tanto, existiría mayor segmentación social entre los establecimientos de la comuna Escalar.

Al analizar las diferencias de puntaje SIMCE no existe mayor diferencia entre los promedios obtenidos por el sector municipal en ambas comunas. Sin embargo, en los dos casos se aprecia diferencia entre los establecimientos educacionales según su dependencia administrativa: los particulares subvencionados superan en promedio a los municipales. La diferencia es significativamente superior en la comuna de Escalar

que según el subsector varía entre 28 a 46 puntos. En cambio en Mirador, la diferencia no supera los 20 puntos en ningún subsector. Esta diferencia ratifica la segmentación de la población escolar según dependencia en el caso de Escalar.

Tabla 15: SIMCE Comunal 4 Básico, año 2005

		Número de estudiantes	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión
Comuna Escalar	Municipal	552	225	219	220
	P. Subven.	895	263	254	266
Comuna Mirador	Municipal	762	230	224	229
	P. Subven.	565	249	239	248
Promedio nacional			250	250	250

Fuente: Bases de datos SIMCE

En el estudio de Engels y otros (2004), en ninguna de las dos comunas se aprecian variaciones de los puntajes SIMCE promedio en las tres mediciones previas a la investigación. Es decir, estarían en situación de estancamiento respecto de otras 5 comunas que, con una situación análoga, han mejorado significativamente los resultados promedio y de otras 7 comunas también comparables que han empeorado ostensiblemente sus resultados en ese mismo período.

***

En síntesis, a partir de la contrastación de los diversos indicadores presentados, es posible inferir que si bien existe cierta similitud en los subsistemas municipales de educación de ambas comunas en varios ámbitos como IDH en educación, matrícula total atendida en la comuna, ausencia de educación particular pagada e índices de vulnerabilidad de los estudiantes en el nivel de básica de la dependencia municipal, gasto por alumno, existen diferencias no menores en especial en los promedios de ingresos y salud de los residentes de cada comuna, la distribución de los estudiantes

entre las dependencias según nivel socioeconómico y la proporción de matrícula entre dependencias educacionales municipal y particular subvencionada.

Salvo en educación, en el que se encuentran en iguales condiciones, la comuna de Escalar presenta mejores índices de Desarrollo Humano promedio, pero mayores diferencias de indicadores educativos entre dependencias. En cambio en la comuna Mirador la población escolar de ambos sistemas subvencionados es más homogénea. Es posible plantear que la comuna de Escalar tendría en su interior mayor presencia de los diversos grupos socio-económicos y que el sistema educativo local refleja una mayor segmentación, donde el nivel de menores ingresos y mayor vulnerabilidad se concentra en los establecimientos municipales que atienden a un porcentaje inferior de la población escolar que los establecimientos particulares subvencionados.

5.2. Comparación entre establecimientos educacionales

Como se señala en el Capítulo Metodología, las escuelas participantes del estudio fueron seleccionadas en conjunto con los jefes DAEM a partir de una solicitud en la que se les pide que consideren una escuela "destacada" y otra "en dificultad" considerando sus diferencias en los resultados SIMCE, la matrícula y el nivel socio-económico de los estudiantes.

Las diferencias entre las escuelas caracterizadas en dificultad y las escuelas catalogadas de destacadas, se aprecian en mayor medida en los resultados obtenidos en las pruebas SIMCE de Octavo Año, tal como se presenta en los promedios del año 2004.

Tabla 16: SIMCE Octavo Básico, año 2004 por establecimiento

	Establecimiento	Comuna	LENG	MAT	NAT	SOC
Escuelas en dificultad	San Dionisio	Escalar	206	211	215	220
	Rainbow School	Mirador	222	220	218	208
Escuelas destacadas	Doctor Pedro Gutiérrez	Mirador	249	252	248	245
	Mundo Marino	Escalar	233	241	241	234

Nota: Cabe precisar el carácter referencial de las diferencias entre los puntajes promedio de las escuelas, que, por sus diferencias de matrícula no son comparables en términos estadísticos estrictos.
Fuente: Bases de datos SIMCE

Las diferencias también se aprecian en los puntajes promedio por escuela de los resultados SIMCE del año 2004, tal como se refleja en la tabla siguiente.

Tabla 17: SIMCE Cuarto Básico, año 2006 por establecimiento

	Establecimiento	Comuna	NºAls	LENG	MAT	COM
Escuelas en dificultad	San Dionisio	Escalar	**39**	231	214	216
	Rainbow School	Mirador	**60**	230	232	229
Escuelas destacadas	Doctor Pedro Gutiérrez	Mirador	**123**	244	238	240
	Mundo Marino	Escalar	**92**	249	247	248

Fuente: Bases de datos SIMCE

Interesa consignar en forma especial que se constatan importantes diferencias en los resultados de las escuelas al compararse en el tiempo. Es así como el SIMCE de Octavo año Básico del año 2007, muestra que las diferencias entre las escuelas de la comuna Escalar, se reducen, porque se aprecia un menor puntaje promedio de la escuela destacada Mundo Marino. En cambio, la escuela en dificultad de la comuna Mirador muestra mejores resultados, reduciendo la diferencia con la escuela destacada.

En relación a la matrícula, se aprecia diferencia entre ambos tipos de establecimientos. Las escuelas destacadas tienen mayor número de alumnos que las escuelas en dificultad y que el resto de las escuelas municipales de su comuna.

Tabla 18: Número de alumnos por establecimiento, 2005

	Establecimiento	Comuna	Matrícula 2005
Escuelas en dificultad	San Dionisio	Escalar	348
	Rainbow Star	Mirador	648
Escuelas destacadas	Doctor P. Gutiérrez	Mirador	1042
	Mundo Marino	Escalar	1005

Fuente: Bases de datos Ministerio de Educación

Importantes diferencias entre los establecimientos se aprecian en el Índice de vulnerabilidad socio-educativa (IVE) tal cual es medido por la JUNAEB, en el que las escuelas "en dificultad" presentan alrededor de un 40% y las escuelas "destacadas" entre un 22 y un 29% como se aprecia en la tabla a continuación.

Tabla 19: Índice de Vulnerabilidad

	Establecimiento	Comuna	IVE
Escuelas en dificultad	San Dionisio	Escalar	39,82
	Rainbow Star	Mirador	41,32
Escuelas destacadas	Doctor P. Gutiérrez	Mirador	28,66
	Mundo Marino	Escalar	22,05

Fuente: Bases de datos JUNAEB

En síntesis, se aprecian diferencias entre el establecimiento de cada comuna identificado como "en dificultad" con respecto al considerado "destacado", en relación con los resultados de aprendizajes evaluados a través del SIMCE, la matrícula y la vulnerabilidad socio-educativa de su población escolar.

A continuación se presenta un esquema que da cuenta de los principales aspectos descriptivos que permiten contar con una caracterización inicial de los casos analizados.

Comuna Mirador

Población homogénea de muy bajos ingresos socio-económicos.

Educación Municipal (Básica)

Resultados educativos estables y sin diferencia significativa con particulares subvencionados

Tendencia pérdida de matrícula

Concentra mayor porcentaje de población escolar que establecimientos municipales

Subvención Escolar no cubre costos-gastos
Dependencia del Fondo Municipal.

Según ingresos municipales: nivel medio-bajo

Rainbow School ***Escuela en dificultad*** baja matrícula, alta vulnerabilidad socio educativa resultados bajos o inestables	***2***	***1****	**Doctor Pedro Gutiérrez** ***Escuela destacada*** alta matrícula, menor vulnerabilidad buenos resultados (con bajas puntuales)
San Dionisio ***Escuela en dificultad*** escasa matrícula alta vulnerabilidad resultados bajos o inestables	***5***		**Mundo Marino** ***Escuela destacada*** buena matrícula menor vulnerabilidad buenos resultados (con tendencia a la baja)
	3	***4***	

Resultados promedio educativos tendencia estable, pero fuerte diferencia con particulares subvencionados

Tendencia pérdida de matrícula

Concentra menor porcentaje de población escolar que establecimientos particulares subvencionados de la comuna

Subvención Escolar no cubre costos-gastos
Dependencia de fondos propios.

Según ingresos municipales: nivel medio-alto

Educación Municipal

Población de la comuna heterogénea en términos socio-económicos

Comuna Escalar

*Los cuadrantes representan las modalidades de coordinación que se caracterizan en los capítulos siguientes, en especial en el Capítulo Décimo.

Figura 5: Caracterización inicial de los casos estudiados

5.3. Una compleja red de actores

Como se ha señalado, las relaciones entre directivos de las escuelas y los jefes de DAEM forman parte de una compleja red de múltiples y dinámicas coordinaciones locales, no necesariamente expresadas en encuentros presenciales. Esto se refleja en primer lugar en el hecho de que al reseñar diversos desafíos para las escuelas municipales y el DAEM o DEM correspondiente, los informantes claves mencionan un conjunto no menor de actores o estamentos involucrados directa o indirectamente en cada tema, problema o situación: los estudiantes, las familias, los profesores, los directores, los jefes técnicos, el DAEM o DEM con su autoridad y equipo, en especial las jefaturas técnicas; el Alcalde correspondiente, el Concejo Municipal y otras instancias de la municipalidad; el DEPROV con sus autoridades, la supervisión técnico-pedagógica y/o la inspección; los otros establecimientos educacionales (las restantes escuelas municipales, las escuelas particulares subvencionadas y los liceos que reciben o no a los egresados de enseñanza básica); las otras comunas (otros DAEM, otros alcaldes de la provincial o región).

A continuación se esboza una caracterización de estas instancias locales comparando ambos casos que también se plantea en términos de conjeturas y respecto de las cuales se aportarán evidencias en los capítulos siguientes.

a) El municipio

Respecto del Alcalde, en el caso de la comuna Escalar, al momento de las entrevistas, la situación estaba en pleno cambio. Desde el año 1990 hasta el año 2004 había un Alcalde, pero que no fue reelecto y el 2005 comenzó el período de otro que durante el año estuvo iniciando sus contactos con los diversos estamentos.

En la comuna Mirador, por su parte, el Alcalde ha sido reelecto por tres períodos consecutivos. En ambos casos, la autoridad edilicia es mencionada por directivos de las escuelas y del DAEM como un interlocutor muy importante respecto del cual se cuenta o no con respaldo para enfrentar los distintos desafíos, pero sólo en ocasiones es un actor presente en forma directa en situaciones específicas a resolver.

En las dos comunas el Concejo Municipal es una instancia a la que se da cuenta de los avances y problemas del sector educacional, en particular para la aprobación de recursos anuales, pero su presencia es señalada en forma más nítida en el caso de la comuna Mirador.

En ambos casos, el DEM y las escuelas deben articularse con, o dependen de, otras instancias del municipio como la unidad de planificación -denominada SECPLAC-, sin embargo, en al menos dos escuelas -una de cada comuna- se aprecian diferencias claras al respecto.

b) El Ministerio de Educación

Las cuatro escuelas analizadas han sido focalizadas cuentan con la presencia regular de un supervisor del nivel provincial del Ministerio o con apoyo de externos que forman parte de proyectos del MINEDUC como un profesor consultor LEM o una institución de asistencia técnica.

Las modalidades de coordinación con el Departamento de Educación Provincial difieren en ambos casos. En la Comuna Mirador se evidencia contacto sistemático con la autoridad provincial, una organización de la supervisión por comunas y de un conjunto de estrategias muy definidas que proviene del nacional y regional asumidas por la administración municipal, pero no exenta de conflictos y roces que se explicitan

y detallan por diversos entrevistados. Se hace también mención al rol fiscalizador de los inspectores provinciales de subvención en términos problemáticos.

En la comuna Escalar, el Jefe Provincial señala que existen reuniones mensuales con todos los jefes DAEM de su jurisdicción para tratar los diversos temas que les incumben, pero la supervisora entrevistada diferencia ésta etapa (2005) de las anteriores, en las que había mayor coordinación entre ambas instancias, -organizada desde la jefatura del DEPROV con apoyo directo de la supervisión-, respecto de los aspectos técnicos más específicos asociados a los procesos de los establecimientos en los proyectos y políticas promovidos desde el Ministerio. En la actualidad, la coordinación técnica entre ambas instancias se restringiría a la solución de problemas puntuales emergentes y a la iniciativa y complicidad de una supervisora en particular con de la Jefa Técnica del DAEM en acciones de apoyo.

Se propone además que en el caso de Escalar, a pesar de la carencia de articulación directa y planificada, existiría una forma de coordinación en la cual el Ministerio es un referente para el DAEM respecto de la forma de relacionarse con las escuelas porque existe un tipo de analogía en la forma de reorganizar al equipo técnico del DAEM para visitar o supervisar las escuelas y la manera de promover el compromiso con metas de resultado.

c) Organizaciones gremiales

En la comuna Mirador el Colegio de Profesores comunal está muy organizado y se ha convertido en un actor relevante en varias materias tanto gremiales como técnicas. En cambio en Escalar, sólo el jefe del DEPROV menciona al Colegio de Profesores provincial como interlocutor en temas gremiales como la evaluación docente, pero su rol no se explicita como un actor presente en otros aspectos o coordinaciones locales.

Sin embargo, algunos indicios dan cuenta de que inhibe ciertas definiciones desde el DAEM.

d) Las familia y los vecinos

Las familias, junto con ser caracterizadas, aparecen como un actor que moviliza coordinaciones entre los directivos de las escuelas y del DAEM en la medida que toman decisiones para cambiar a su hijo de establecimiento; participan en actividades de los establecimientos y esto incide en su permanencia en él; son consultadas como en el caso de la comuna Escalar sobre la calidad de la educación municipal o el proyecto de la escuela; se quejan a los directivos de las escuelas, al DAEM y, en el caso de Mirador, se señala en forma expresa que tienen fácil acceso al mismo Alcalde sobre algo ocurrido con sus hijos en la escuela.

En el caso específico de la escuela Mundo Marino de la comuna Escalar, los vecinos constituyen un actor clave y presente porque son parte de la fundación de la escuela. En las restantes escuelas el barrio puede constituir una amenaza. En las escuelas de la comuna Mirador más bien por la peligrosidad, en especial en la escuela "en dificultad", Rainbow School. En la escuela San Dionisio de Escalar, el entorno no ofrece posibilidades de aumento de matrícula porque ha dejado de ser un barrio residencial o de viviendas familiares.

En ambas comunas algunos entrevistados mencionan al Consejo Escolar como una entidad en proceso de constitución, pero se deduce de las entrevistas que su existencia es más formal que estratégica y no es aludido frente a ninguna situación específica o rutina, luego no puede ser considerado un actor propiamente tal.

e) Otros actores en presencia

Según el tema en cuestión, se mencionan otros actores como instancias estatales: el gobierno regional (que aporta recursos humanos de apoyo con las políticas de disminución del empleo), y profesionales asociados a proyectos sectoriales como representantes del Ministerio del Interior, de Salud e instituciones de asistencia técnica contratadas gracias o por el MINEDUC o apoyos por programas de empleo.

Los directivos de las escuelas y de los DAEM usan como referente comparativo a otros establecimientos educacionales: los particulares subvencionados, otras escuelas municipales y los liceos son mencionados en diversas situaciones.

***

En síntesis, cabe señalar que es posible identificar un conjunto complejo de actores en presencia en ambos subsistemas educativos municipales. Desde una mirada interpretativa, cabe señalar que en la Comuna Mirador, las vinculaciones y tensiones entre actores locales aparecen, en la mayoría de los casos, en forma explícita en el discurso de los informantes claves. En cambio, en la comuna Escalar, es necesario deducir esos vínculos de alusiones más crípticas y vagas por parte de los entrevistados, con visiones no fácilmente comparables.

Se espera poder mostrar que, en la comuna Mirador, los informantes claves describen las tensiones, sintonías y conflictos, pero también las soluciones, acuerdos y efectos. Existe una mayor sintonía entre los relatos de los diferentes actores o cada uno expresa su postura respecto de los problemas y logros en las coordinaciones con mayor nitidez. Este tipo de entorno de relaciones locales lo hemos denominado *contexto relacional explícito*.

En la comuna Escalar, se alude a tensiones entre el DAEM y el Alcalde, no abunda la descripción de situaciones conflictivas específicas, ni de su desarrollo. Existen contradicciones entre los dichos de los informantes claves. Un director manifiesta explícitamente sus dificultades de coordinación con el DAEM. Esto se agudiza con percepciones contrapuestas sobre legitimidad y confianza. Se podría presumir la existencia de problemas mayores que no fueron declarados, sin embargo, no es posible aseverarlo con certeza y es por eso que hemos considerado a este tipo de entorno como *contexto relacional críptico*.

Se espera que los antecedentes de estadística descriptiva, las proposiciones iniciales respecto a la coordinación educativa local y la presentación de los actores que están en el entorno de las coordinaciones escuela-sostenedor y en especial de sus directivos, constituyan elementos que permitan introducir a la presentación de los hallazgos de los estudios de casos.

CAPÍTULO SEXTO

6. SINTONÍAS Y TENSIONES ENTRE DESAFÍOS

En este capítulo interesa realzar los núcleos temáticos en torno a los cuales se organiza la acción local en ambas comunas.

Fue posible apreciar que en cada subsistema local convive una multiplicidad de desafíos de distintos ámbitos (técnicos, administrativos, financieros, políticos) y de distintos registros o envergadura (desde finalidades de largo aliento, hasta problemas puntuales), que requieren de coordinaciones entre los actores. Estos desafíos no siempre se presentan claramente jerarquizados en sus discursos; sin embargo, es posible identificar ciertos énfasis que son atribuciones propias del entrevistado o de otros informantes clave.

En ambas comunas, la coordinación del DEM con las escuelas -y en especial con sus directivos- mostró diferencias según se tratara de una escuela seleccionada por estar en una situación de dificultad o de una escuela identificada como destacada.

Al acercarnos a comprender esa diferencia, logramos identificar que los directivos de cada tipo de escuela, aún cuando tienen problemas similares, plantean de distinta forma los desafíos asociados a la misión y proyección de su establecimiento. Más aún, se cuenta con algunas evidencias que permiten inferir que la modalidad de coordinación, no sólo se asocia a la especificidad de cada establecimiento, tal como la percibe el directivo, sino también el grado de sintonía que el DAEM (así como el nivel provincial del MINEDUC y el alcalde) tiene respecto de los desafíos educativos de largo

aliento y la forma particular de expresarlos en la misión de cada escuela y sus estrategias de mediano alcance.

Se deduce, de los dichos de los entrevistados, que la mayor o menor sintonía por parte del sostenedor, no sólo se refleja en las declaraciones o expresiones explícitas, sino que se infiere en forma especial del tipo de decisiones, actitudes y estrategias de la administración municipal frente a la escuela. En este sentido, se plantean los principales desafíos de cada escuela y de cada DAEM según los planteamientos de los respectivos directivos entrevistados, corroborados o contradichos por la percepción de las autoridades y supervisoras del Ministerio de Educación.

6.1. Objetivos y problemas en juego

En este punto se presenta una primera mirada panorámica de los desafíos comunes a ambos casos. Los informantes claves tienden a distinguir dos tipos de objetivos, intereses y/o problemas que deben enfrentar: los relativos al ámbito educativo y los relacionados con el ámbito financiero-administrativo.

Es fundamental señalar aquí que, junto con esos desafíos, se identificaron intereses de índole política o de redes sociales, que siendo en ocasiones un objetivo en sí mismos, en torno a los cuales se construyen vínculos locales, serán tratados desde la dimensión basal de la coordinación.

6.1.1. Desafíos educativos

Los entrevistados señalan como problemas y objetivos de la escuela y del municipio -de la administración municipal o de los directivos- un registro muy amplio de factores

que algunos asocian a "lo técnico" y que incluye cuestiones de distinto nivel o envergadura[12]: desde las grandes finalidades de la educación y los propósitos de la enseñanza básica, contextualizados a la realidad de cada comunidad educativa, hasta desafíos de procesos sobre cómo mejorar las prácticas de enseñanza, la gestión interna y la convivencia entre los integrantes de la escuela. Incluso, para ambos tipos de directivos, son desafíos claves ciertas estrategias convertidas en objetivos, como motivar a los profesores a través de la participación en instancias determinadas.

Asumir la población escolar atendida y su contexto social aparece como un desafío mayor en el cual ahondan los directivos de las escuelas. Las finalidades educativas no se plantean en forma abstracta, sino que se asocian a la cuestión de educar a estudiantes insertos en una compleja situación, dadas las características del entorno social cercano: *"nuestros actuales padres son hijos de la droga"* (Dir. RS Mir., 57); y también dentro de una sociedad que no aporta: *"La escuela trata de entregar valores, pero (…) nos encontramos con los medios de comunicación invadiendo muy fuerte, destructivamente lo que es la labor educacional del país, (…) que lejos de educar, desorientan y desinforman"* (Dir. escuela MM, Esc: 5). Se alude además, a la proyección a largo plazo respecto de la inserción laboral y profesional o, al mediano, en el ingreso a la Enseñanza Media, a las características propias del entorno y la relación con los apoderados.

Otro grupo de desafíos íntimamente ligado a los precedentes se refiere al desarrollo de estrategias asociados a la organización interna en cada establecimiento desde la visión de sus directivos.

[12] Ampliando lo señalado en el capítulo sobre Metodología, esta diferencia de operatividad -o de grado de especificidad- fue una dificultad teórico metodológica que se asocia a la propia definición de la dimensión estratégica y de la noción de "desafío", porque toda acción genérica puede redactarse como objetivo y subdividirse en estrategias que pueden, a su vez, ser consideradas desafíos u objetivos específicos por los actores y porque -como se presenta en la definición de esta noción en el punto correspondiente al Marco Operativo-Conceptual-, en sí mismas incluyen la activa transformación de elementos contextuales pasivos o dados, en elementos respecto de los cuales los agentes deciden o se proponen "actuar".

Junto con esos propósitos educacionales mayores o desafíos propios de las escuelas, emergen preocupaciones, dadas a conocer en forma especial por los directivos de los DAEM, en un caso o desde el Ministerio de Educación, en el otro, por presionar para lograr metas que mejoren los resultados de aprendizaje. Esto adquiere relevancia en algunas escuelas y se hace evidente con su incorporación a proyectos especiales del Ministerio de Educación que dan cuenta de la situación comparativamente inferior respecto de otros establecimientos de similares características.

Un tercer grupo de desafíos educativos que también es iniciativa desde los DAEM, es el que se asocia con su interés por incidir en las formas de planificar, ya sea el proyecto educativo institucional, ya sea, las clases. En contraposición, un tipo de coordinación en base a acuerdos mutuos entre el DEM y al menos una escuela, es el que surge de la necesidad de enfrentar o minimizar los efectos de conflictos de convivencia.

Estos desafíos se combinan con objetivos y problemas que deben resolverse en el ámbito de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales, como se precisa a continuación.

6.1.2. Desafíos financieros y administrativos

Uno de los principales problemas que enfrenta el sector de educación del municipio en ambas comunas es el económico: la subvención escolar entregada por concepto de asistencia promedio es insuficiente para cubrir los gastos, sumado a que la matrícula está en descenso. Este problema atraviesa las relaciones entre las escuelas y el DEM en diferentes formas.

El desafío que se deduce del análisis de la información en este ámbito temático es la necesidad de ajustar los ingresos percibidos con los gastos educacionales. Esto implica dos tipos de estrategias: una destinada a promover un aumento de la matrícula y retener a los alumnos atendidos por los establecimientos municipales y, la otra, a reducir costos, en especial ajustando la planta docente. Todo ello con bastantes dificultades de coordinación local y límites legales.

Otro desafío en este ámbito dice relación con la organización de los recursos humanos, en especial de la dotación docente y co-docente, así como de los funcionarios de la Dirección o Departamento de Educación Municipal. Otro aspecto mencionado es la administración de recursos complementarios para equipamiento, la construcción de infraestructura y su mantención.

Respecto de cada uno de los objetivos y problemas precedentes, se identifican estrategias más específicas, las que en sí mismas se convierten en desafíos que requieren o implican coordinaciones entre los DAEM y las escuelas.

6.2. Prioridades de las autoridades educativas comunales

Si bien desde el punto de vista del marco teórico y de elementos empíricos de los casos, se advierte que es arriesgado plantear que los actores locales presenten una clara jerarquización de los desafíos que deben enfrentar, a la luz de una serie de indicios, es posible verificar que los directivos de los departamentos de educación municipal tienen diferencias de énfasis que es necesario contraponer.

En primer lugar, se presenta la apreciación de algunos actores respecto del grado de claridad de las autoridades comunales de educación en relación a las prioridades y, en segundo lugar, se corroboran esas apreciaciones a partir de las evidencias en el

propio relato de los directivos de los DAEM y en el tipo de estrategias para abordar varios de los problemas y desarrollar las estrategias para resolverlos.

6.2.1. Claridad de proyecciones: con norte, sin norte

En la comuna Mirador, los entrevistados entregan indicios de la claridad de propósitos que orientan las acciones de la jefa DEM y de sus alianzas con otras instancias para promover el desarrollo educativo de las escuelas. El Jefe Provincial y la Supervisora destacan que "*la Sonia*", es una de las directoras de administración municipal que está interesada en el mejoramiento de las escuelas en términos de logros de aprendizaje y desarrollo de los aspectos pedagógico-curriculares. Esto se demuestra en varias acciones específicas y su interés permanente por desarrollar estrategias y construir coordinaciones que favorezcan los aprendizajes:

> *"... la Jefa de Educación es bastante buena en términos de que ella tiene claro que todos nuestros apoyos son para que los niños de la comuna aprendan más. Por lo tanto, finalmente todo lo que tratamos de armar en Mirador se arma y ella es una mujer bastante ordenada. Los jefes de educación cuando son ordenados -y ella es técnica además-, permiten llevar a cabo todas estas cosas,* (Jefe DEPROV Mir., 2)

El director de la escuela "en dificultad", la Supervisora Provincial y en forma más indirecta la Directora de la escuela Doctor Pedro Gutiérrez, también destacan la calidad técnica de la Jefa DAEM.

En contraposición, en la comuna de Escalar, el Director de la escuela Mundo Marino destaca por su postura abiertamente crítica a la capacidad de conducción de la autoridad de educación, su actitud más bien reactiva:

> *"Yo, la verdad, es que el que DAEM no lo veo como norte, así de simple (...), lo veo en una mediocridad tranquila (...), no hay ninguna proyección de innovación educacional, o sea, las cosas se hacen por inercia, porque el Ministerio pidió esto, porque el Ministerio pidió esto otro, pero no hay una política que diga no, nosotros como educación de la comuna Escalar, vamos a fortalecer, por ejemplo, lo que es la educación dual. (...) El Jefe de Educación, con todo el respeto que me merece, es un profesor básico, pero*

nunca tuvo la posibilidad de ir más allá y, por cuestiones políticas, si así es, ha ido ahí permaneciendo en el cargo (…). Yo creo que aquí hace falta tener una cabeza que logre dar una nueva visión, una nueva proyección, que la misión educacional que se establezca en el PLADECO realmente apunte a abrir nuevas instancias (Dir. MM Esc. 107-115).

Estas apreciaciones son, en un primer momento, relativizadas por el Jefe Provincial aludiendo a la experiencia y antigüedad de la autoridad de la educación municipal:

"Yo diría que el DAEM de la comuna Escalar, técnicamente hablando, se maneja muy bien. (Jefe DEPROV Esc., 297).

Sin embargo, en un segundo momento, en una reciente encuesta a apoderados y alumnos desarrollada por un concejal, precisa:

"Hay gente que culpa que la educación ha bajado la matrícula exclusivamente por culpa del DAEM (…) que es muy dogmático (…), se ha personalizado en el DAEM" (Jefe DEPROV Esc., 383).

Otros indicios refuerzan la postura crítica respecto de sus competencias como, por ejemplo, la descripción de las estrategias para abordar los objetivos, tal como se aprecia a continuación.

6.2.2. Énfasis y tipos de estrategias implementadas

Ambos DAEM declaran la importancia de lo educativo y la preocupación por lo administrativo y financiero; sin embargo, se aprecian diferencias en la forma de relatar los desafíos y en el tipo de estrategias para abordarlos.

a) Continuidad y articulación

En el caso de la comuna Mirador es posible apreciar un conjunto de iniciativas que son descritas por la propia Jefa DEM y otros entrevistados; que se desarrollan en forma progresiva desde hace tres años consecutivos, y que combinan decisiones pedagógico-curriculares y de tipo administrativo, pero que subordinarían estas últimas a las primeras.

Un tipo de acción clave promovido desde el DEM, en alianza con el Ministerio de Educación, es la evaluación de los aprendizajes y del nivel de lectura en todos los cursos del Primer Ciclo Básico. Luego de los cuales, se establecen metas por parte de las escuelas (Jefe DEPROV Mir., 2-6). Esto se acompaña de permanente información al Alcalde y a los concejales sobre avances y retrocesos de las escuelas (Sup. DEPROV Mir., 194-199). Además, la autoridad del DEM promueve actividades de auto perfeccionamiento entre los docentes de la comuna, identifica sus carencias en el manejo de los programas de estudio y pone en marcha un sistema específico de planificación de clases (Sup. Mir, 5; Jefa DEM Mir., 156).

En lo administrativo-financiero, toma decisiones aún cuando impliquen conflictos. Decidió cambiar al Jefe Técnico DEM, luego de un conflicto sobre el método de planificación con los docentes -avalados por el nivel provincial del Ministerio-. (Sup. DEPROV Mir., 58-61; Jefa DEM Mir., 155-158; Dir.-UTP DPG Mir., 169-179).

En ese ámbito, la jefa DEM optó por cambiar a varios directivos y profesores de escuela. Asumió la decisión de las reasignaciones bajo la óptica de mejorar la gestión interna de cada escuela, aún cuando encontró férreas resistencias y oposiciones (Jefa DEM Mir.,139-142). Ha incorporado al DEM a profesores que no considera aptos para

continuar frente a los niños y lamenta la necesidad de tener que prescindir de profesores jóvenes a contrata que se desempeñan adecuadamente (Jefa DEM Mir., 154).

Por último, la Jefa DEM describe la reubicación de alumnos en escuelas del sector para retenerlos en la comuna –lo que implica no perder los recursos por concepto de subvención–, sin embargo, subraya la importancia de las ventajas pedagógicas de la medida para los niños (Jefa DEM Mir., 120-127).

b) Identificación de causas externas y búsqueda de soluciones

En el caso de la comuna Escalar, por parte del Jefe de Educación Municipal y de la Jefa Técnica DAEM, se relatan estrategias de reciente desarrollo para mejorar el servicio de los establecimientos y dan cuenta, en especial, de la gran preocupación por la fuerte tendencia a la disminución de la matrícula. Problema en el que el Jefe DAEM ahonda analizando sus causas y subrayando más bien la gran dificultad de abordarlo con estrategias locales (Jefe DAEM Esc., 18).

Desde la perspectiva administrativa, el Jefe DAEM manifiesta expectativas respecto del nuevo Alcalde, en el sentido de facilitar el ordenamiento en las plantas docentes, porque reconoce que anteriormente había criterios político-partidistas que limitaban y superaban la gestión del DAEM (Jefe DAEM Esc., 61-64). Respecto de reasignaciones de profesores, la política del DEM ha sido minimizar los cambios de profesores entre escuelas, salvo por razones excepcionales (Jefe DAEM Esc., 220).

Desde el DAEM, se pretende retomar iniciativas para comprometer la participación de las familias. Se espera que una consulta a los apoderados entregue pistas para mejorar cada escuela. Esta acción, si bien alude a la preocupación por objetivos de aprendizaje, se plantea como una estrategia –copiada de los establecimientos

particulares subvencionados- para involucrar a los padres y así evitar que continúen retirando a sus hijos de los establecimientos municipales. Se espera, además, que entregue nuevas alternativas para captar y retener matrícula (Jefe DAEM Esc., 34-39; UTP DAEM Esc., 93).

Se relevan expectativas de mejoramiento a partir de la participación de las escuelas en varios proyectos promovidos y financiados por el MINEDUC o acciones de mejoramiento remediales para profesores mal evaluados en su desempeño (UTP. DAEM Esc., 217-224). Sin embargo, la Jefa Técnica del DAEM lamenta que no han tenido la capacidad para evaluar la efectividad o aporte de las múltiples actividades en desarrollo a los procesos de mejoramiento de las escuelas (UTP. DAEM Esc., 8-14).

La Jefa Técnica del DAEM destaca que una buena estrategia para aumentar la matrícula es mejorar la enseñanza. En ese sentido, se reúne con los jefes técnicos de las escuelas para analizar su participación en diversos proyectos de mejoramiento. En la misma línea considera las directrices comunales para que cada escuela actualice su proyecto educativo; proponga metas asociadas a matrícula, y reduzca costos. Para ello, se propone que cada director desarrolle un plan estratégico que plantee las acciones para el logro de esas metas (UTP. DAEM Esc., 137).

La reciente reorganización del equipo técnico del DAEM con un sistema de coordinación en la que cada profesional visita a las escuelas que le corresponden también se sitúa en la misma línea. Se declara que la finalidad es "técnica"; es decir, dar apoyo y supervisión pedagógica en terreno a cada escuela; aunque al describir las tareas se aprecia que el foco del trabajo es mejorar la eficiencia en la solución de problemas administrativos y verificar el cumplimiento de aspectos normativos previa

fiscalización por parte del Ministerio de Educación. (Jefe DAEM Esc., 114,153-160; UTP. DAEM Esc., 19-25).

***

En síntesis, existen indicios que dan cuenta de diferencias en las prioridades establecidas por las autoridades del nivel municipal en educación de ambas comunas. La Autoridad del DEM de Mirador da señales de proyección y claridad respecto de las prioridades comunales, que se ponen de manifiesto principalmente por desafíos de índole propiamente educativo, aún cuando tiene urgencias en aspectos financieros y obstáculos administrativos que vencer. Esta claridad se reflejaría, además, en la consistencia y continuidad de las estrategias que pone en práctica. Asimismo, presenta capacidad para asumir decisiones que implican conflictos. En contraste con la autoridad DAEM de Escalar, cuyas iniciativas no reflejan claramente su orientación o proyección, no muestran articulación entre ellas y son, más bien, reflejo de búsqueda de alternativas de solución que se implementaron y abandonaron o que comienzan su desarrollo, a pesar de llevar más de quince años en el cargo.

Estos aspectos requieren ser comprendidos en el contexto en el que se producen. La posibilidad de dar continuidad a estrategias o aspecto tiene alta interdependencia con aspectos basales como el hecho de que las autoridades educacionales cuenten o no con el respaldo de los alcaldes respectivos, lo que es efectivo sólo en el caso de la comuna Mirador. Otro aspecto situacional que se debe considerar es el entorno externo, como la creciente competencia de establecimientos particulares subvencionados muy cercanos, en el caso de la comuna Escalar.

Estas prioridades de la autoridad comunal adquieren matices según el tipo de escuela, tal como se plantea a continuación.

6.3. Misión y desafíos de cada escuela

Una primera constatación que interesa en este punto es que el relato de los directivos de los establecimientos educacionales entrevistados abunda en expresiones sobre los desafíos propios de la escuela y en su labor al interior de ella[13]; lo que implica referencias al tipo de alumnos que atienden, sus familias, el entorno y la sociedad, los docentes y el cómo mejorar los diversos objetivos y problemas enunciados en el punto anterior, relacionados con la enseñanza, la gestión y la convivencia. También aluden a la cuestión de la matrícula como problema o como señal de logro.

Se ponen de manifiesto diferencias en el tipo de desafío que deben enfrentar, según se trate de escuelas calificadas como "destacadas" o "en dificultad" y el grado de sintonía de los DAEM respectivos.

A continuación se presenta cada establecimiento, dando especial importancia a la forma de plantear sus desafíos por parte de su dirección.

6.3.1. Escuelas "en dificultad": alta complicidad

Las escuelas "en dificultad" de cada comuna, presentan bajos resultados académicos, baja matrícula, con una tendencia persistente a la disminución y una alta vulnerabilidad educativa. En general, sus directivos tienden a acentuar las referencias a los problemas como amenazas externas de difícil manejo, aún cuando dan cuenta de estrategias a su alcance para abordarlos. Se enfatizan las limitaciones de los alumnos,

[13] Por el contrario, las referencias al DAEM y su vinculación con la escuela no surge espontáneamente del análisis de los desafíos de la escuela, sino que requieren ser consultadas a lo largo de la entrevista. Además, las descripciones y apreciaciones tienden a ser más escuetas, dubitativas y a requerir mayores preguntas o reiterar el compromiso de confidencialidad.

pero no ahondan en carencias de la escuela, su gestión interna o de sus docentes. Destacan el apoyo del DAEM y dan cuenta de un contacto fluido con sus autoridades.

a) Responder a necesidades educativas para mitigar amenaza de desaparición

En San Dionisio, la escuela identificada por el DAEM de la comuna Escalar como "en dificultad", la Directora destaca que el establecimiento tiene gran antigüedad y reconocimiento en la comuna (DIR. SD ESC., 11-19). Pero luego, poco a poco da cuenta del problema crucial de la escuela: la escasa matrícula. En un principio señala las ventajas de contar con una población escolar proveniente de todas las áreas periféricas de la comuna, porque el barrio de la escuela *"está muy bien ubicado, es central,… es cívico y comercial*" (Dir. SD Esc., 13). Sin embargo, luego reconoce que:

> *"(…) el barrio no tiene residentes (…) Está complicada la situación, pero nosotros como escuela tenemos ya organizado algunas formas de captar más matrícula. Entonces ese es uno de los desafíos que tenemos: es que nuestra escuela proyecte hacia la comunidad una mejor imagen. (…)* (Dir. SD Esc., 141-143; 219-221).

En ese contexto la Directora enumera varias actividades que, si bien pueden presentar beneficios formativos, tienen como objetivo captar o retener matrícula, estas iniciativas van desde los talleres diferenciados para captar los intereses de los alumnos, la entrega de clases de distintas religiones, hasta iniciativas de publicidad en radios y en la calle (Dir. SD Esc., 219-232). El propio Jefe DAEM comparte su preocupación por el grave problema de disminución de matrícula de la escuela, que también atribuye a la ausencia o disminución de poblaciones residentes o en el sector. El cierre ha sido eminente, pero ellos han tenido que salir en su defensa:

> *"(…) gente que no tenía nada que ver con nosotros, ha presentado un proyecto de transformar esto en un gran centro cultural, (…) Por supuesto nosotros nunca estuvimos de acuerdo con ellas porque ni siquiera nos habían pedido la opinión. O sea, los profesores están un poco trabajando con esa tensión, cuando se acerca fines de año igual, ¿llegarán los niños?, ¿tendremos cursos?, ¿no tendremos cursos?"* (Jefe DAEM Esc., 180-182).

Respecto de la sintonía del DAEM en los desafíos de la escuela, la percepción de la Directora es de apoyo irrestricto, en especial de la Jefa Técnica Municipal, en permanente articulación con la Supervisora del Ministerio de Educación:

> *"Ellas dos siempre, siempre han estado a nuestro lado, siempre nos están apoyando. Entonces tenemos muy buen contacto, muy buena relación, digamos en cuanto al apoyo que ellas nos brindan y a cualquier necesidad que tiene la escuela. Y siempre ha sido así, porque yo estuve en otra escuela donde también tenía mucho apoyo de la Dirección Provincial y del DAEM"* (Dir. SD Esc., 60-64).

Este apoyo -sistemático y articulado- para el mejoramiento de la gestión escolar y de las estrategias pedagógicas, también sería otorgado en aspectos administrativos como la rapidez de respuesta a solicitudes por parte de la escuela al DEPROV y al DAEM, a éste último por ejemplo, en los reemplazos a los docentes con licencias médicas (Dir. SD Esc., 205).

Un desafío clave de la Dirección en este período ha sido actualizar el proyecto educativo de la escuela a partir de los resultados del proceso de autoevaluación institucional realizado el año anterior con apoyo de la supervisión del Ministerio y la jefatura técnica del DAEM. El foco del proyecto educativo es:

> *"Que todos nuestros alumnos aprendan. Por supuesto, según sus capacidades. (...) El que no sabe nada, va a aprender un poquito; el que sabe un poquito, va a aprender un poquito más y así sucesivamente. De hecho, nosotros tenemos esa misión. (...) Tenemos distintos niveles de alumnos. (...) donde hay mucha vulnerabilidad, donde hay mucha drogadicción".* (Dir. SD Esc., 141-147).

Otro elemento estratégico asociado al anterior es garantizar el desarrollo de talleres de actualización para los docentes en lenguaje y matemáticas realizados por una consultora gracias a los recursos obtenidos de un fondo concursable del Ministerio de Educación, luego de la elaboración de un proyecto de mejoramiento a partir de la autoevaluación (Dir. SD Esc., 5-7; 33-38). En forma complementaria, han fortalecido las instancias internas como el Equipo de Gestión, el Consejo de Profesores y el

Consejo Escolar. Este último en reciente formación, gracias al apoyo de un curso a distancia también financiado por el Ministerio.

Todas estas estrategias desarrolladas con apoyos externos implican obligaciones y compromisos frente a los cuales la Directora declara urgencia por responder y dar cumplimiento en especial a los aspectos formales y visibles (Dir. SD Esc., 88-100), para dar cumplimiento a las exigencias externas y que el hecho de responder a esos requerimientos es motivo de orgullo:

> *"Nos llegó un curso de capacitación que tuvimos que realizar nosotros. Este curso de perfeccionamiento para fortalecer los consejos escolares. Al parecer era voluntario, nosotros lo tomamos igual, nosotros cumplimos con las tareas. No es presencial, sino a distancia y trabajamos acá como Consejo Escolar. Ya en el primer semestre tuvimos dos reuniones; hicimos las tareas que nos correspondió: primero, un reglamento interno del Consejo Escolar. Después nos correspondió la otra tarea que eran las propuestas de trabajo de cada uno de los distintos estamentos y terminamos con un proyecto final, o sea, un plan anual de trabajo para el Consejo Escolar. Estamos en espera de la respuesta de cómo nos fue, si hay alguna sugerencia de cambio, si hallaron alguna cosa..."* (UTP DAEM Esc., 89-94).

Se propone que la metáfora escolar de "las tareas" no se restringe a esta situación, sino que da cuenta de un aspecto clave de la modalidad de coordinación jerárquica en este caso. Se trataría de una estrategia reactiva de los directivos en representación de la escuela, que se explica porque la escuela estaría en el polo débil de la relación con sus superiores jerárquicos y que, dada su necesidad de supervivencia debe dar cuenta de su capacidad de responder con celeridad a los requerimientos externos, ya sea del sostenedor o del Ministerio.

***

En síntesis, es posible deducir de estos elementos que, si bien la Directora declara la importancia y el interés de la escuela por lograr aprendizajes de sus alumnos, la gran urgencia y preocupación es la mantención o aumento de la matrícula del establecimiento frente a la eminente amenaza de cierre. Las estrategias en desarrollo,

más que responder a una determinada concepción de escuela preocupada por la diversidad de los intereses y niveles de logro de los alumnos, buscan mantener o captar familias y estudiantes con distintas necesidades y estilos. En ese marco, se propone que se construyen coordinaciones fuertemente asimétricas y paternalistas con las autoridades superiores del DAEM y del Ministerio de Educación, en las que, la Dirección de la escuela respondería a los apoyos entregados que generarían una especie de deuda, aceptando participar en diversas iniciativas; dando cumplimiento a sus solicitudes y exigencias y mostrando lealtad al destacar el respaldo y al eludir cualquier tipo de crítica.

b) Acoger para asegurar trayectoria escolar mínima

El Director de la escuela Rainbow School, considerada "en dificultad" de la comuna Mirador, organiza gran parte del relato desde dos nociones claves que se contraponen paradojalmente, pero a la vez se complementan*: escuela-isla* (Dir. RS Mir., 5) y *escuela-abierta* (Dir. RS Mir., 146) En primer lugar, es una escuela aislada porque se encuentra en un barrio de alta peligrosidad y sus desafíos no son compartidos por la comunidad. Los apoderados tienen bajo capital cultural con escasas expectativas respecto de la trayectoria escolar de sus hijos. En ese contexto subraya la importancia de promover la continuidad de estudios en el sistema escolar, de no seleccionar alumnos, de promover una sana convivencia: acogedora, motivadora y centrada en valores como el respeto a pesar de que no sean los de su entorno próximo. Rainbow School es una escuela-abierta acepta todo tipo de alumnos sin condiciones de excelencia académica, es decir, es una escuela abierta:

> *"Los niños nuestros son hijos de gente que consumió en su época, por lo tanto, su destreza, su habilidad es más lenta (…) Acá es muy difícil tratar de cambiarle el chip a nuestros alumnos: - '¡hijo, saca un cuarto medio!'. - 'Hijo, estudia una carrera técnica, porque el día de mañana así vas a tener un trabajo estable'. Es muy difícil que algunos (de) ellos vayan a salir adelante. (...). Yo trabajo muy diferente (...) por ejemplo, a la Pedro Gutiérrez, que es un colegio top (...) La diferencia es que ellos seleccionan a los niños. (...). En cambio acá tenemos otra pedagogía, de colegio a puertas abiertas. (...) a lo mejor los niños de ese colegio van a tener más oportunidades que los míos. (...) pero*

> *es que aquí me llega un niño, sea quien sea, (...) yo lo recibo, esa es la diferencia (...) les damos ánimo, tratamos de levantarle la autoestima (...). Una de las fortalezas que tiene este colegio (...) es que los alumnos son extremadamente respetuosos (...) llevamos 10, 15 años trabajándolo".* (Dir. RS Mir., 5-7; 140-146).

La importancia del respeto se relaciona con cambiar las reglas del juego del entorno inmediato y dar seguridad a los alumnos. Este trabajo se combina con otro aspecto clave de la escuela que es el desarrollo de relaciones de confianza con los alumnos: la puerta del Director está siempre abierta durante los recreos, por lo que los alumnos van a contarle problemas personales, de su curso. También es clave la franqueza entre profesores para plantear críticas, incluso sobre formas de operar del Director (Dir. RS Mir., 140-146).

Un desafío personal dice relación con su proyección profesional: no quiere seguir como director subrogante y pretende volver a ejercer su cargo titular de inspector en la misma escuela. Es esa posición la que considera clave para generar el clima de convivencia, respeto, escucha y resolución de conflictos en la escuela, sin la carga administrativa que implica la Dirección. (Dir. RS Mir., 217-220). Sin embargo, desde el DEM, la autoridad estima que es la única persona capaz de dirigir ese establecimiento:

> *"Yo creo que otro director no podría trabajar ahí. Él trabaja hace muchos años ahí. Él fue alumno, fue profesor de los papás (...), es muy respetado en la comunidad (...), es alto, fornido y se impone".* (Jefa DEM Mir. 1; 46-48).

De hecho, una de las actividades diarias del Director de la Rainbow School es salir antes de que empiecen las clases, a los alrededores, a negociar con las pandillas del barrio para que durante la entrada de los niños al colegio dejen de lado sus peleas y balaceras para que nadie resulte herido, como ha ocurrido en ocasiones donde, incluso, ha debido enfrentarlos (Dir. RS Mir., 9-11). Por su parte, el Director de la escuela, es muy respetuoso de la autoridad y destaca la permanente disposición de la Jefa DEM

para escuchar, apoyar y recibir a los directivos y docentes de las escuelas de la comuna:

> *"... creo que tenemos un gran apoyo del Alcalde y doble apoyo, en este caso del DEM, porque todos los problemas se canalizan a través del DEM: 'Señora Sonia, tengo tal problema, necesito que me dé hora'. .. 'No, véngase altiro'- dice ella. (...) uno sienta: '¡que rico!, me escuchó, me dio tiempo'. No está así: 'sí, dígame, sí, dígame'. O sea como pidiendo que termine luego. O sea, se sienta, se instala, lo escucha y soluciona problemas, que creo que es vital".* (Dir. RS Mir., 152).

El Director declara no tener ningún tipo de problema con el nivel comunal. Por el contrario, la cuestión de la matrícula, si bien es una preocupación, no es una amenaza inminente en la medida que el alcalde, el municipio y la Jefa DEM la asumen y la resuelven como desafío propio, sin afectar las remuneraciones o pago de imposiciones de los docentes, lo que el Director agradece y reconoce. Se deduce que una forma de responder a esa preocupación es su actitud de apertura a recibir todo tipo de alumnos durante el año, tal como lo aprecia a la Jefa DEM (Dir. RS Mir, 147-152).

La escasez de matrícula, tampoco sería una amenaza a mediano plazo para esta escuela, pues hay posibilidades de aumento del número de alumnos en los próximos años, debido a la construcción de un nuevo edificio, ya diseñado, para la Jornada Escolar Completa en la que es necesario destacar el apoyo de distintas instancias municipales para resolver los problemas iniciales con el terreno, y para promover un diseño participativo de la nueva edificación (Dir. RS Mir., 199-202).

El Director no profundiza en desafíos pedagógicos específicos y señala que ese aspecto se encuentra en manos de su Jefa Técnica, a quien los profesores otorgan amplia credibilidad por su capacidad y competencias. Levanta, además, un perfil del profesor necesario en ese contexto, que combina exigencia en lo académico y lo formativo con un alto compromiso de los apoderados y la comunidad. Rescata el compromiso de los docentes antiguos de la escuela, quienes son respetados por los más jóvenes que aportan mayor dinamismo. (Dir. RS Mir., 77-79; 118-125).

En ese sentido, también disminuye la sensación de aislamiento el hecho de recibir apoyo de una institución de asistencia técnica externa financiada por el Ministerio de Educación, la que ha trabajado durante casi cuatro años con los profesores en aspectos pedagógicos. El problema es que este proyecto termina al corto plazo.

Manifiesta, sin embargo, apreciaciones encontradas respecto del Departamento Provincial de Educación: por una parte, valora la autoridad y calidad técnica del Jefe Provincial, y por otra, señala que tuvo graves dificultades con la inspección realizada al establecimiento, con un estilo que lo descalificó profesionalmente (Dir. RS Mir., 227-237; 261).

***

En síntesis, desde la perspectiva de su Director, los desafíos de la escuela Rainbow de la comuna Mirador, son continuar ocupándose de niñas y niños que son hijos de una comunidad fuertemente afectada por la drogadicción y la violencia e incorporarse al régimen de Jornada Escolar Completa con la nueva edificación. Esto en el marco de una situación incierta respecto de la asesoría pedagógica y fiscalización por parte del Ministerio de Educación y, sin mayor confianza en otros apoyos para generar acciones comunitarias o para resolver los graves problemas de seguridad de sus alumnos y familias en el barrio, pero contando con el respaldo del municipio y del DEM, en particular, de sus autoridades. En este caso, el tipo de coordinación del Director con la autoridad comunal de Educación parece de alta sintonía respecto de los desafíos del establecimiento, basado en un recíproco reconocimiento y legitimidad, pero en el que se percibe la tendencia por parte del Director a sobrevalorar los apoyos del DAEM y del Alcalde y, al mismo tiempo, a omitir cualquier tipo de crítica o de conflicto producido a nivel comunal.

6.3.2. El prestigio de las escuelas destacadas

Las escuelas "destacadas" de cada comuna, presentan resultados en pruebas SIMCE relativamente superiores a las anteriores en especial en octavo básico, aunque las mayores diferencias son de matrícula (con más cantidad de alumnos) y del grado de vulnerabilidad de sus estudiantes (un IVE más bajo). Sus directivos, si bien comparten la visión de ciertos problemas similares a las escuelas en dificultad, tienen otra posición relativa en la comuna: tienen un prestigio y reconocimiento que están dispuestos a recuperar o mantener; exhiben sus logros y resultados y/o plantean ambiciosos desafíos ya sea en lo académico, deportivo y, en especial, en la proyección de sus alumnos en establecimientos de Educación Media con prestigio.

a) Excelencia académica , la que deben recuperar o mantener

La Directora de la escuela Doctor Pedro Gutiérrez señala que esta es una escuela destacada de la comuna de Mirador, porque tiene una alta matrícula y prestigio lo que puede implicar una buena continuidad de estudios:

> *"(...) es reconocida, hay mucha demanda por entrar (...) y hay muchos alumnos. (En Enseñanza Media)...el 70% se va fuera de la comuna, porque les encanta, es otro estatus para ellos (...), ir al centro, (...) tenemos niños en el Instituto Nacional y ahora (...) se quieren llevar a esta niñita al Liceo 1".* (Dir.-UTP DPG Mir., 2, 4, 8, 508-517).

Se deduce que el desafío para esta escuela es incrementar los resultados SIMCE para recuperar y/o mantener el prestigio con el que ha contado. Esto mediante dos estrategias complementarias. Por una parte, asegurar el mejoramiento de procesos institucionales y pedagógicos y, por otra parte, aunque expresada en forma velada, limitar el ingreso de alumnos de otras escuelas municipales de la comuna y privilegiar a los ex-alumnos de establecimientos particulares subvencionados o de otras comunas. Este último constituye un incidente crítico clave para comprender la coordinación de esta escuela con su sostenedor. Esta decisión fue comunicada a la jefatura, la que, sin

aprobarla en forma explícita, la aceptó, aún cuando su acuerdo con las otras escuelas es que cuando existan problemas, los estudiantes sean reubicados en las mismas escuelas municipales (Dir-UTP DPG Mir., 497-503). Este hecho es clave para dar cuenta de la capacidad negociadora o margen de maniobra de los directivos esta escuela frente al DEM, la que se explicaría en gran parte por el poder que le otorgaría el hecho de contar con alta matrícula y prestigio.

Paradojalmente, la Directora de la escuela sitúa los desafíos de la escuela en el hecho de que fueron focalizados[14] por el MINEDUC. Esta situación produjo un impacto en los profesores antiguos, porque la escuela siempre había contado con reconocimiento de buena calidad académica (Dir.-UTP DPG Mir.11-14).

¿Cómo explica la situación? Fue seguramente el descenso del SIMCE del año 2002, pero no es evidente. Por una parte, la Directora ha dicho a los profesores que sus capacidades profesionales no estarían en duda: Son docentes *"de trayectoria y de permanencia".* Pero, por otro lado, durante al entrevista destaca la necesidad de contar con *"mayor autonomía"* para seleccionar a su propio equipo de trabajo, aún cuando tiene claridad de que no es parte de las reglas del juego para las escuelas municipales (Dir.-UTP DPG Mir., 23). Dada la condición de focalización, las actividades emprendidas en el semestre se asocian a metas de mejoramiento de las prácticas pedagógicas y de revisión de procesos internos, asumiendo las estrategias promovidas desde el MINEDUC de autoevaluación institucional del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar SACGE y la estrategia para mejorar aprendizajes en lecto-escritura y matemáticas, LEM. Cada uno de estos procesos, plasmados en instrumentos, será asumido, en los meses siguientes a la entrevista, por comisiones de profesores. La

[14] Proceso de selección de establecimientos en función de los resultados obtenidos en el SIMCE, desarrollado por el Ministerio de Educación de Chile y que implica participación en Estrategias o Programas de mejoramiento con recursos didácticos entregados directamente o seleccionados por las escuelas y asesoría (www.mineduc.cl/basica).

preocupación en este aspecto es lograr la cooperación de los profesores seleccionados (Dir.-UTP DPG Mir., 16-17).

Se deduce que en la Jefa de UTP descansa gran parte de las actividades propias en la dirección del establecimiento (Dir.-UTP DPG Mir., 26, 192, 807, 832) Más allá de esa consideración, durante toda la entrevista en la que participan ambas, utilizan un lenguaje inclusivo que las muestra formando un equipo con complicidades, criterios compartidos y decisiones comunes. Además, construyen y ajustan esos criterios con el Equipo de Gestión Escolar, en el que participan profesores representantes de cada ciclo de la escuela, ratifican los acuerdos con el Consejo de Profesores, los que luego son comunicados al Consejo Escolar de la escuela.

La Jefa de UTP entre sus múltiples obligaciones, es responsable de relacionarse con la Supervisora del MINEDUC a cargo de la escuela -con quien se entiende muy bien, porque habría una sintonía de preocupaciones por lo "técnico"- y, con la jefatura técnica del DEM (Dir.-UTP DPG Mir., 225-230). Respecto de ésta última, las entrevistadas señalan que, a pesar de que el Alcalde es el mismo hace ya 12 años, ha habido cambio de directivos y de jefaturas técnicas en el DEM, con diferentes estilos y demandas a las escuelas. Algunas de estas demandas son consideradas por la directiva de la escuela como técnicamente válidas, pero otras han recibido quejas, implican mucha carga de trabajo o son vistas como pérdida de tiempo por parte de los docentes y en especial para las unidades técnicas que prefieren contar con mayor presencia y trabajo en su propia escuela (Dir.-UTP DPG Mir., 170-179 y 646-657).

Ambas directivas rescatan que una forma de lograr los objetivos de la escuela es concentrarse en un fuerte trabajo interno de clarificación de las necesidades de la escuela, asumiendo los aspectos de los cuales son responsables y se pueden hacer

cargo. Por una parte, motivando y exigiendo a los profesores a cumplir con propuestas internas y también de la comuna y, por otra, llevando sus preocupaciones a las autoridades comunales de educación e informando de lo necesario (Dir-UTP DPG Mir., 563-572).

La fortaleza del equipo directivo radicaría fundamentalmente en la alta legitimidad profesional que ha logrado la Jefa Técnica, a pesar de que recién ingresó a esa escuela. Se ha sentido muy "respetada en el cargo, valorada". Esto, según la Directora se debería a su "seguridad", a que es muy "creíble" porque "se maneja técnicamente"[15]. Algunas de las claves son; estar comprometida con la educación, persistir en decisiones estratégicas, mantener el equilibrio emocional y no amenazar directamente a los docentes con propuestas de cambio que cuestionen su desempeño y, como señala luego, asumir la asimetría y la distancia que implica la responsabilidad de una función de autoridad respecto de antiguos pares:

> *"(…) yo creo que también pasa por asumir un poco lo que significa tener el cargo, o sea, uno tiene claro que los cargos son solitarios. Entonces si yo no estoy con la Jefa y la Jefa no está conmigo, nadie más va a estar conmigo. Asumir que dejas de ser compañero de y pasas a ser el apoyo de, o el responsable de... o también la cara visible del sistema".* (Dir.-UTP DPG Mir., 282-299).

Al analizar el sentido de *"la cara visible del sistema"* se ve que los directivos deben asumir que son parte de la línea de mando, representan al sostenedor y/o al Ministerio, según el caso; pero en forma complementaria, deben representar los intereses de los profesores frente al sostenedor:

> *"(…) tiene que ver con una dualidad entre lo que uno da y lo que recibe (…). Así como uno le exige al profesor que cumpla con su trabajo, que planifique, que se preocupe, que asuma su jefatura, que prepare su trabajo a tiempo, que toda la atención es para el alumno, que entrando desde la puerta se hace responsable de eso y es una responsabilidad pública en lo que uno está trabajando. También tienes la contraparte,*

[15] Además de los dichos de la Directora y de la propia Jefa Técnica respecto de su capacidad profesional y la credibilidad que genera, la importancia de su liderazgo se refleja directamente en el estudio, porque la Directora insistió y logró que se incorporara a la entrevista y desde ese momento, fue la Jefa Técnica la que aportó la mayor cantidad de respuestas y la Directora reforzaba sus planteamientos.

de decir, si está haciendo todo esto, entonces yo tengo que defender a ese profesor que está sobresaturado de trabajo" (Dir.-UTP DPG Mir., 572).

Es decir, los directivos de las escuelas son mediadores en la coordinación entre docentes y autoridad municipal, por ende, de algún modo, pueden regular la necesaria reciprocidad entre las autoridades municipales y los docentes, según la forma de manejar la tensión entre la exigencia o solicitud de cooperación y la consideración de los requerimientos.

***

En síntesis, se propone que la directiva de la escuela Pedro Gutiérrez de la comuna Mirador tiene claridad en sus desafíos en términos de mejoramiento de resultados para recuperar su prestigio y se encuentra en pleno desarrollo de iniciativas para lograrlos. Se aprecia confianza en las capacidades internas y en su capacidad de coordinación con el DEM a través de un estilo negociador, que implica asumir un rol de mediador en el que se asumen las orientaciones desde la autoridad, pero se hacen ver los requerimientos desde los profesores. Puede lograr acuerdos más simétricos dado, su aporte a la matrícula comunal.

b) Apoyo comunitario y mayores atribuciones para proyecto en jaque

En la escuela Mundo Marino de la comuna Escalar, su Director enfatiza que un desafío enorme es educar en un contexto social adverso tanto desde el entorno con problemas de delincuencia y drogadicción como desde la sociedad en un sentido más amplio con medios de comunicación que transmiten valores opuestos a la escuela (Dir. MM Esc., 5-13).

Sin embargo, destaca la fortaleza de la escuela que tiene un proyecto educativo claro, compartido por toda la comunidad educativa incluyendo a la familia, recientemente actualizado y plasmado en aspectos estratégicos muy concretos:

> *"(…) estamos atacando por todos lados. En la parte cultural (integrando a los apoderados a actividades folclóricas); en la parte deportiva, (...) al salir campeones comunales y regionales en fútbol. El campeón nacional de ciclismo es alumno nuestro; tenemos al campeón nacional de judo, también (...) entonces, todos esos trofeos son los que vamos cosechando en el año (...) podemos decir que nuestros alumnos (cuando) postulan a colegios particulares son todos aceptados"* (Dir. MM Esc., 30, 175, 179).

Este tipo de proyecto explicaría que la escuela tenga gran cantidad de estudiantes: es el establecimiento con mayor matrícula del sector municipal (Dir. MM Esc., 185-197).

Para reforzar el sentido de la escuela y sus desafíos, el Director tiene una forma de organización interna en la cual analiza los problemas con el equipo directivo, luego el equipo de gestión ampliado a integrantes de los profesores y luego al conjunto de profesores. Destaca la importancia de un trato profesional con los docentes, con fuertes señales de confianza en sus capacidades (Dir. MM Esc., 32-44). Exige que se atengan a sus obligaciones como el cumplimiento del horario; utiliza estrategias de control directo:

> *"Me interesan los resultados (...) cuando veo que algo no está bien, (…) como alumnos desmotivados, le digo al Jefe Técnico, '¿sabe?, quiero que supervise tal curso', (...), y si no responden a las oportunidades entregadas pongo el cargo a disposición del DAEM"* (Dir. MM Esc., 197).

Sin embargo, el Director estima que no cuenta con las herramientas de gestión suficientes para lograr sus propósitos: requiere mayor autonomía. Por esa razón, propondrá al nuevo Alcalde un tipo de delegación de facultades extraordinarias más allá de la administración de recursos complementarios existente, que le permitan incentivar y a la vez, exigir a los profesores (Dir. MM Esc., 140-160).

Otro factor clave en este caso es la fuerte identidad del barrio con el establecimiento. La comunidad participa activamente en proyectos, actividades culturales y deportivas de la escuela y esto se explica porque es parte de su fundación:

> *"(…) los vecinos que fueron los que gestaron la escuela Mundo Marino. Ellos se juntaron y compraron todo este sector y construyeron sus casas, su villa aquí colindante. Dejaron un espacio para multicancha, un espacio para una capilla religiosa, un espacio para la junta de vecinos y un gran espacio para la escuela, para sus hijos. Entonces, tuvieron que entregar a la sociedad constructora de establecimientos educacionales el lugar, pero con ese fin, o sea, que se construyera una escuela, por (eso) ellos se sienten dueños de esta escuela.* (Dir. MM Esc., 138).

Esta comunidad organizada permitirá –según el Director– llevar a cabo el gran desafío de la proyección del establecimiento respecto de Jornada Escolar Completa que es el aspecto crítico en este caso, porque incide en el futuro de la escuela. La Dirección y la comunidad no quieren aceptar el traslado a otro edificio, tal como lo programó la SERPLAC, unidad del municipio a cargo de los proyectos de infraestructura, con la que no ha habido buena comunicación ni acuerdo respecto del futuro del establecimiento. El proyecto del Director de la escuela va en otro sentido: que la escuela continúe en ese sector y que ella misma se proyecte a la Enseñanza Media:

> *" (…) la idea es que traslademos una parte del liceo a nuestra ESCUELA, cuestión que no se va (a) dar, porque la comunidad no lo va a aceptar, porque ellos compraron todo este terreno, porque yo informé en la junta de vecinos y claro, engancharon agresivamente* (Dir. MM Esc., 119-135).

¿Cuál es el rol del DAEM en este incidente? Anteriormente ninguna autoridad, ni funcionario del DAEM tuvo relación con los proyectos de infraestructura escolar:

> *"(…) toda esa parte siempre -por disposición de la autoridad anterior- la asumió una persona que (se encargó de) la elaboración del proyecto, el perfil y todo lo demás, sin ser especialista en construcción, (…) ni mucho menos en los planos (…). Nosotros en eso estuvimos en desacuerdo, pero tampoco teníamos más que decir. El tiempo nos ha dado la razón, porque las construcciones no han sido lo que las escuelas querían. ¿Por qué? Porque no había un especialista en la materia. Pero así en su oportunidad la autoridad lo dispuso y eso es lo que se hizo. En ese sentido, nosotros nunca hemos quedado conformes con lo que se hizo"* (Jefe DAEM Esc., 91).

En este punto surge una cuestión importante, este y otros indicios dan cuenta de que el jefe DAEM no contaría con la total confianza y respaldo del antiguo Alcalde. La escuela se encuentra frente a la debilidad de la autoridad del DAEM que no lo apoya o no lo puede apoyar. Por esa razón, la determinación del Director de la escuela, así como de los vecinos organizados que apoyan a la escuela porque la sienten como propia es tratar la situación directamente con la nueva autoridad edilicia:

> *"(...) y llamamos al Alcalde. La semana pasada, estuvo el Alcalde aquí con la junta de vecinos y me dijo: 'usted, ¿por qué no había conversado esto antes?' 'Porque yo tengo 3 oficios, señor Alcalde, en los que he solicitado una entrevista con usted y hasta el día de hoy no he tenido respuesta'. Y se los mostré, me dijo: 'es que no puedo creer esto'. Entonces claro, él quedó preocupado".* (Dir. MM Esc., 119-138).

Desde el Municipio, se establece entonces el compromiso de recibir al Director y de analizar la situación para determinar si puede ser revertida (Dir. MM Esc., 119-138).

***

En síntesis, el Director de la escuela Mundo Marino de la comuna Escalar, junto a la comunidad organizada del establecimiento enfrentan desafíos importantes entre los que destaca el ingreso a la Jornada Escolar Completa, porque en los procesos previos de coordinación con el nivel comunal no han logrado que sus planteamientos sean escuchados. Considerando el escaso involucramiento de las autoridades del DAEM en el punto, la Dirección ha optado por un tipo de coordinación directa con el nuevo Alcalde en el que, a pesar de dificultades iniciales, se posiciona con capacidad para solicitar cambios y atribuciones que le permitan llevar a cabo el proyecto educacional que se propone.

6.4. Síntesis interpretativa

A continuación se presenta un análisis de los desafíos de los diversos actores en presencia en ambas comunas, explicitando los elementos claves en cada una de las dimensiones de la coordinación educativa local, según el marco operativo-conceptual.

Desde la perspectiva de la **dimensión estratégica de la coordinación**, se propone que la coordinación entre los directivos de las escuelas y los representantes del sostenedor municipal, se construya considerando la articulación entre la perspectiva de los DAEM sobre sus desafíos y la misión de la escuela desde la mirada de sus directivos.

Respecto de las autoridades comunales de educación es posible extrapolar diferencias en la jerarquización de objetivos. El DEM de la comuna Mirador aparece a los ojos de otros actores con clara proyección y con capacidad para orientar su acción hacia propósitos educacionales, buscar soluciones a los aspectos financieros y reordenar aspectos administrativos. En cambio, en la comuna Escalar, esto no es tan nítido; por el contrario, hay evidencias de escasa capacidad estratégica, con una tendencia a priorizar la urgencia por los problemas financieros. Se propone que un factor situacional que incide en este aspecto es la percepción de amenaza externa como la competencia de los establecimientos particulares subvencionados que sería fuerte en ambos casos, pero de mayor envergadura en el caso de la comuna Escalar.

Respecto de las escuelas también se aprecia una definición de prioridades, o bien, la configuración de la misión de la escuela desde la perspectiva de sus directivos cobra distintos sentidos según la situación contextual del establecimiento. En el caso de las escuelas destacadas de cada comuna, el foco es la recuperación o mantención del

prestigio que se expresa en los resultados SIMCE, en logros deportivos y/o en la posibilidad de que sus egresados logren asistir a establecimientos de Enseñanza Media de excelencia. En el caso de las dos escuelas "en dificultad" el énfasis se plantea más bien en términos de asegurar una mínima permanencia en el sistema educacional de los estudiantes, favorecer el desarrollo de aspectos de convivencia, desarrollar el aprendizaje según la potencialidad de cada estudiante o la preocupación por aumentar la matrícula.

Un hallazgo que llama la atención es que en ambas comunas, se aprecia una sintonía más clara y evidente de los DAEM con los desafíos que deben enfrentar los directivos de las escuelas en dificultad. Una de las hipótesis posibles es que en el caso específico de estas comunas, los DAEM se identifican más con los problemas de estas escuelas porque reflejan la problemática del propio municipio. Otra conjetura es de índole valórico-política: los jefes DAEM tendrían especial empatía con la situación de las escuelas que atienden a estudiantes con mayores dificultades. Sin embargo, es necesario revisar otros elementos asociados a las actitudes de los propios directivos de las escuelas que se desarrollan en las restantes dimensiones y en los capítulos siguientes y que podrán aportar fundamentos a esta mayor sintonía entre los jefes de la administración municipal de educación y los directivos de las escuelas en dificultad.

Esta misión o posición de la escuela se construiría en base a la forma de definir al tipo de estudiante que asiste y que egresa del establecimiento (que se asocia con su nivel socioeconómico); el tipo de reconocimiento social del establecimiento en la comuna en función de la apreciación más o menos compartida de los logros educativos obtenidos (en especial del destino de sus ex alumnos en liceos de excelencia, los éxitos deportivos y, en menor medida, los puntajes SIMCE); así como en función de la interpretación de la tendencia histórica y la proyección de la matrícula que también se

consideraría un indicio de prestigio. Existen evidencias que apuntan a la importancia de la sintonía por parte de los directivos de ambas instancias (escuela/DAEM) respecto a la misión específica de cada escuela, en la forma como se construye la modalidad de coordinación entre ambos.

Se propone, entonces, que el proceso de identificación de los desafíos de cada actor permite la comprensión del fenómeno de las coordinaciones locales desde su dimensión estratégica, dado que la manera de interpretar los objetivos y problemas que deben enfrentar los actores participantes jugaría un papel importante en sus decisiones y en la manera de asumir las coordinaciones con otros. El análisis del grado de congruencia o resolución de las contradicciones entre las visiones sobre los desafíos propios, compartidos y de otros, es un primer registro de coordinación. Sin embargo, también presenta limitaciones que es necesario precisar: aún cuando exista sintonía, complementariedad o diferencias respecto de los propósitos, el análisis de la coordinación local requiere considerar otros elementos y dimensiones.

En la **dimensión decisional de la coordinación local**, se aprecia una diferencia entre la capacidad de la autoridad educativa de la comuna Mirador para dar continuidad en el tiempo a determinadas estrategias de orientación y coordinación con las escuelas, la articulación entre las estrategias y la capacidad de trabajar en alianza con otros. En contraste con el DAEM de Escalar que se centra, más bien, en el análisis de los obstáculos y problemas de gestión y declara que se encuentra en proceso de búsqueda de soluciones a través de consultas, retomando iniciativas dejadas previamente o copiando ideas de otros actores. Esta diferencia se suma y le otorga respaldo a la percepción de los actores de la claridad de objetivos de la autoridad educativa comunal en el primer caso, y a la escasa proyección de la educación comunal en el caso de Escalar.

Desde esta misma dimensión, existen evidencias de que las coordinaciones entre los directivos de escuelas destacadas y el DAEM tienden a ser más simétricas, porque estas escuelas cuentan con algún tipo de "recursos" -ya sea el prestigio que redunda en alta matrícula o la capacidad y legitimidad técnica de sus directivos- que les otorga cierto poder de negociación para construir acuerdos y lograr sus objetivos. En cambio, los directivos de las escuelas en dificultad tienden a cumplir con todas las exigencias requeridas por el nivel comunal.

En la **dimensión basal de la coordinación**, la diferente percepción sobre la claridad de objetivos de los DAEM se asocia a la legitimidad técnica que le otorgan los actores. A esto se agrega a la diferencia de respaldo político que tienen de sus respectivos alcaldes, que es favorable a la Jefa DEM de la comuna Mirador. Esta valoración es distinta según el tipo de escuelas: los directivos de los establecimientos "destacados" tienden a ser bastante más críticos de la gestión municipal en educación, cuestionando su credibilidad, en cambio, los directivos de las escuelas "en dificultad" manifiestan expresiones recurrentes de agradecimiento por el apoyo recibido, dada su frágil situación frente a la amenaza externa: ya sea la complejidad del entorno o la falta de matrícula y tienden a validar su autoridad.

En los elementos reseñados en este capítulo no hay alusiones directas a **aspectos normativos**, los que surgen del análisis de procesos de coordinación que se presentan en los capítulos siguientes.

<table>
<tr><td colspan="4">Comuna Mirador

Contexto relacional explícito
Subsistema local con actores con claras posiciones respecto de sus desafíos en situaciones específicas e instancias de coordinación.

(Alcalde, concejales, Colegio de Profesores, Departamento de Educación Provincial).</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Autoridad de Dirección de Educación Municipal

Orientar lo educativo.
Ajustar lo administrativo.
Resolver lo financiero.</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Directivo de escuela en dificultad

Acoger a los estudiantes y asegurarles una trayectoria escolar mínima.

Directivo de escuela en dificultad

Responder a solicitudes y necesidades educativas para mitigar amenaza de desaparición.</td><td>2

Complicidad</td><td>1

Complementariedad</td><td rowspan="2">Directivo de escuela destacada

Mantener el prestigio, competir con particulares subvencionados, y que los egresados asistan a liceos reconocidos.

Directivo de escuela destacada

Mantener logros, desarrollar proyecto de extensión a Enseñanza Media con el apoyo de la comunidad educativa.</td></tr>
<tr><td>Sintonía

3</td><td>Disonancia

4</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Declara prioridad en lo educativo.
Urgencia por lo financiero.
Mantiene sin cambios administrativos.

Autoridad del Departamento Educación Municipal</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="4">Subsistema local críptico.
Actores con discursos centrados en causas de problemas o descripciones de procedimientos (pero críticas aisladas o veladas).

Comuna Escalar</td></tr>
</table>

Elaboración propia

Figura 6:
Dimensión estratégica: principales desafíos por actor

CAPÍTULO SÉPTIMO

7. COORDINACIONES EN TORNO A EVALUACIONES Y METAS

En el siguiente capítulo se presentan mecanismos que dan cuenta de estrategias de coordinación vertical y externa a las escuelas – que provienen de los DAEM y del Ministerio de Educación- para influir en los esfuerzos que realizan los profesores y directivos en el logro de objetivos institucionales de índole educativo y administrativo-financiero.

En un primer punto, se aborda el proceso de elaboración de metas o compromisos de rendimiento escolar y/o aspectos financiero-contables en ambas comunas haciendo énfasis en las semejanzas y diferencias del sentido que adquieren. En la segunda parte se desarrollan dos relatos sobre el proceso de autoevaluación institucional en la misma comuna. En un tercer punto, trata los efectos y la manera en que los integrantes de las escuelas enfrentan sus resultados del SIMCE y, en particular, la clasificación de escuelas que se deriva de las políticas de focalización del Ministerio de Educación.

Estos tres elementos ponen de manifiesto diversas modalidades de coordinación o alianza entre los sostenedores y los representantes provinciales del Ministerio de Educación y su articulación con las escuelas.

7.1.1. Compromisos de gestión

Los procesos que se describirán en los dos puntos siguientes, se asocian a los denominados *Compromisos de Gestión* por parte de los establecimientos

educacionales, que son proyecciones formalmente asumidas de metas de resultados educativos en ambas comunas, pero también asociados a aspectos administrativos.

En el primer subpunto se profundizan las coordinaciones que se generan al respecto en la comuna Mirador y en el segundo, en la comuna Escalar.

7.1.2. Metas en un contexto evaluativo

En el caso de la comuna Mirador, se trata de metas en el rendimiento en el SIMCE y otros indicadores educativos, solicitado por el nivel regional del Ministerio de Educación y acordado con los sostenedores municipales, los que han ido involucrándose voluntariamente a este proceso. Son promovidos por el nivel regional del Ministerio de Educación en algunas regiones del país y eran asumidos voluntariamente por la autoridad administrativa municipal gracias a la persuasión y negociación del nivel provincial, que es la instancia que asegura su desarrollo.

Estos compromisos consisten en pruebas semestrales para los estudiantes -elaboradas en la SECREDUC-, asociadas a determinados aprendizajes esperados en los cursos del Primer Ciclo Básico. Cada profesor se compromete previamente con un determinado porcentaje de alumnos de su curso que logrará cada aprendizaje. Los profesores aplican las pruebas y el sistema de supervisión regional-provincial las corrige. Luego de cada semestre, la escuela analiza la distancia entre lo proyectado y lo obtenido y ajusta su planificación del semestre siguiente (Jefe DEPROV Mir., 2-12).

Estas pruebas -precisa el Jefe Provincial- permiten tomar decisiones respecto de los énfasis en las diversas áreas de aprendizaje según las necesidades de cada curso e incluso alumnos, porque la información se entrega individualizada. Los Compromisos de Gestión incluyen, además, metas de disminución de repitencia, de aumento de la

tasa de retención y de mejoramiento en el SIMCE. Esto se plasma en un instrumento formal que implica una firma del Director de cada escuela, el Alcalde y el Jefe Provincial respectivo (Jefe DEPROV Mir., 2-12).

Además, en el caso de la comuna Mirador, al menos, las educadoras diferenciales de todas las escuelas se han organizado -bajo la conducción del DEM- para evaluar el nivel lector de todos los alumnos de un determinado nivel, en base a una pauta diseñada por ellas a partir de sugerencias de la supervisión provincial (Jefe DEPROV Mir., 152).

El seguimiento de los Compromisos de Gestión es realizado por el DEPROV en coordinación con el DEM y, además, se involucra a las autoridades políticas del Municipio. Es así como el año 2004 -de acuerdo a lo relatado por la Supervisora- la propia señora Sonia solicitó al Jefe del Departamento Provincial que presentara los resultados SIMCE y de los compromisos de cada escuela de la comuna al Concejo Municipal.

El Alcalde y los concejales habrían quedado impresionados de que establecimientos considerados prestigiosos, de los cuáles algunos fueron ex-alumnos, ahora estaban en una situación compleja en términos de calidad. Una de las consecuencias inmediatas fue mayor presencia del Alcalde y los concejales en las propias escuelas en momentos estratégicos del año siguiente como en los días de planificación y de análisis SIMCE que forman parte del calendario regional (Sup. DEPROV Mir., 192-203).

Es interesante tener en cuenta que el Jefe Provincial señala que la articulación centrada en el aprendizaje que se produce entre el DEM de Mirador y el DEPROV, es

posible gracias a la combinación de elementos de índole técnica, administrativa y política[1]:

> *"(…) primero un tema, Mirador es un municipio Concertación… digamos, y la articulación que tenemos con la Jefa de Educación es bastante buena en términos de que ella tiene claro que todos nuestros apoyos son para que los niños de la comuna aprendan más. Por lo tanto, todo lo que tratamos de armar en Mirador, se arma y ella es una mujer bastante ordenada. Los jefes de educación cuando son ordenados -y ella es técnica además-, permiten llevar a cabo todas estas cosas"* (Jefe DEPROV Mir., 2).

Ahora bien, esta confianza y la articulación que redunda en mejor comunicación, no depende sólo de características personales de la Jefa DEM o de la mera pertenencia a la misma coalición política, sino que existe una validación mutua. Por ejemplo, el Jefe DEPROV estima que con la administración de las pruebas se ha hecho más *"creíble",* ha ganado en legitimidad *"técnica"*[2], frente a los profesores y sostenedores (Jefe DEPROV Mir., 4-6). La credibilidad de la jefa DEM y la reciprocidad es puesta de manifiesto por la Supervisora (Sup. DEPROV Mir., 62). Sin embargo, este apoyo a la jefa DEM parece diluirse cuando las referencias se hacen hacia la jefatura técnica, a cargo de otras personas del DEM que no cuentan con la misma legitimidad (Dir.-UTP Mir., 646-663).

¿Cuáles son los efectos de estos compromisos en los profesores? Al respecto es de los directivos de la escuela Doctor Pedro Gutiérrez presentan evidencias críticas:

> *"Tenemos que trabajar, porque tenemos metas (…) queremos innovar, mejorar,… pero los profesores sienten que todos los problemas de la educación y de la educación municipal se los adjudican a ellos, se sienten presionados,… los compromisos de gestión y las metas sirven, ordenan la planificación, pero son, a veces, muy cerrados y se necesita mucho más papeleo que antes, mucho más tiempo y los profesores siguen con la misma carga horaria y con tantas horas frente a curso. Entonces se sienten muy*

[1] Lo político: entendido como en tres dimensiones o registros: (1) la dimensión ideológica de gran alcance o la sintonía en finalidades sociales, democráticas; (2) el grupo de referencia directo respecto de eventos electorales locales; (3) la capacidad para producir acuerdos en torno a determinados fines. "La relación entre lo político, lo técnico y lo administrativo no siempre logra combinarse adecuadamente. No todos los Jefes DAEM tienen esas competencias, sin embargo en cualquier caso, "al manejar lo técnico con lo administrativo siempre tiene una consecuencia política y la consecuencia política él la tiene que, también un jefe de educación, manejar al 100%".(JEFE DEPROV Mir:2).

[2] "Lo técnico": En este caso se valida, porque se trata de instrumentos "sencillos y pedagógicos" ("podrían hacerlos los mismos docentes, no son pruebas psicológicas"), pero bien estructurados ("ordenados") y, "útiles para los profesores" y "para las comunas", porque "permiten tomar decisiones" en la enseñanza. "Por ejemplo, nosotros sabemos que hoy día tenemos aproximadamente un 80% de niños que leen en Primero Básico, pero tenemos un 50% que produce texto. Entonces las estrategias del segundo semestre van más centradas en la producción de texto que en la lectura, porque ya avanzaron en eso" (Jefe DEPROV Mir., 4).

presionados, eso no es malo, pero a veces es demasiado y eso no se toma en cuenta" (Dir.-UTP DPG Mir.44-46, 563).

A partir de este indicio, surgen interrogantes sobre la perspectiva de los propios docentes: la cuestión de falta de tiempo… ¿es sólo una manera de expresar la incomodad que produce la presión por resultados? O bien, la aplicación de estos instrumentos y sus consecuencias requieren más tiempo por parte de los profesores; ¿qué estrategias y tácticas utilizan los profesores para sobrellevar la presión o para asumir las nuevas tareas que implican estos compromisos; los compromisos de gestión ¿son realmente resentidos como tales, es decir, generan mayor compromiso por parte de los docentes, reorientan el sentido que otorgan a su acción pedagógica o se viven sólo como presiones externas a las que deben responder por estar en la posición más baja de la cadena jerárquica del sistema educativo municipal?

***

En síntesis, en la comuna Mirador los compromisos de gestión son un mecanismo de coordinación de carácter vertical y externo, porque que se genera desde niveles regionales y provinciales del Ministerio y que se concuerdan con el respectivo sostenedor municipal que los asume voluntariamente. Poseen hitos formales y se articulan con otras actividades, por ende, de carácter sistémico. Implica un primer momento de aplicación de pruebas y proyección o anticipación de resultados y un segundo momento de aplicación de pruebas análogas. Cuenta además con un sistema de seguimiento que incluye la rendición de cuentas simbólica a autoridades municipales, que genera una presión por mejorar, expresada en la presencia en las escuelas en momentos evaluativos de los aprendizajes.

Esta presión se hace posible gracias a la alianza de esas autoridades locales (provinciales y municipales, políticas y técnico-administrativas) que comparten

propósitos educativos, de mejoramiento y de sentidos socio-políticos y que se fundaría en una recíproca legitimidad técnica, política y administrativa (nivel provincial del MINEDUC y autoridad administrativa municipal de educación). Por esas razones, en este caso, el mecanismo orienta la planificación y el desarrollo de las actividades en el aula.

El rol de los directivos de los establecimientos es de mediadores. Por una parte, deben asegurar el desarrollo de la estrategia, tal como se ha encomendado desde los dos niveles superiores. Por otra, representan simbólicamente a la escuela, en particular, a los profesores en la expresión pública de los compromisos y, al menos para esta entrevista, en la expresión de algunos efectos que provoca este mecanismo. Vista desde la Dirección de una escuela, quienes han generado y exigido el mecanismo: las autoridades comunales y provinciales no consideran los requerimientos y costos que la puesta en práctica de los Compromisos de Gestión implica para los profesores y los propios directivos de los establecimientos educacionales.

7.1.3. Compromisos sin consecuencias

En la comuna de Escalar también se establecen los Compromisos de Gestión promovidos por la SECREDUC y aplicados por el DEPROV. Los directores -junto al Alcalde y el Jefe Provincial-, firman metas respecto de aumento en los puntajes SIMCE del establecimiento. Según el Jefe Provincial, este proceso tendría un seguimiento de parte del Departamento Provincial de Educación:

> *"No, sí, sí, sí, hay ceremonias con firmas de compromiso, los colegios se comprometen a mejorar sus estándares, pero esos son los objetivos, es como el norte que se pone el colegio y que tiene que cumplir. Nosotros como Ministerio estamos empeñados en hacer seguimiento o si no, para qué. Si es por cumplir, hacemos la ceremonia y listo. No, no, ese aspecto es riguroso"* (Jefe DEPROV Esc., 363-385).

Pero esta apreciación no es compartida por la Supervisora de la misma provincial quien señala que el compromiso:

> *"(…) se firma y listo, incluso nosotros estamos pecando también... porque nosotros mandamos unos compromisos de gestión, los firmamos y a veces por (falta de) tiempo no los hemos revisado, yo lo digo calladita (…)"* (Sup. DEPROV Esc., 321-346).

Interesa señalar en forma especial que este proceso es observado a distancia por el DAEM quien no cumple ningún rol activo en las actividades tal como señala su Jefa Técnica:

> *"El compromiso de gestión pedagógica creo yo que no es tan valioso como el compromiso personal del profesor de sacar adelante sus alumnos con lo que tiene, con los que saben menos, los que saben mas o menos y los que saben más, ese es el compromiso del profesor con sus alumnos"* (UTP DAEM Esc., 109).

A pesar de esa mirada crítica, desde el año 2005, el propio DAEM ha promovido la firma de compromisos de gestión o metas por escuela, pero esta vez, están asociadas sólo a la mantención o aumento de la matrícula, el aumento de la asistencia promedio, de la presentación de proyectos para fondos concursables, de realización de actividades con los apoderados y, en forma especial, de disminución de gastos de luz, agua y otros insumos como una manera de comprometer a los directivos en la reducción de costos (UTP DAEM Esc., 149-152). Como explica la Directora de la escuela San Dionisio:

> *"(…) la firma del Jefe DAEM, el Alcalde, la firma mía, con presencia... ¿quiénes estaban en ese momento de esta firma? Estaba el EGE completo, estaba el Consejo Escolar completo y la presencia de alumnos y del Centro de Padres, para que entonces todos nos comprometiéramos, porque este no es un compromiso solamente de la Directora, ni de la dirección de educación" (Dir. SD Esc.,* 118).

Desde las escuelas, una forma de enfrentar los compromisos que se exigen desde el DAEM, es registrar cifras similares o inferiores a las obtenidas el año anterior de modo de no arriesgarse y asegurar su cumplimiento:

> *"Entonces nosotros dijimos: 'bueno, si nos ponen..., es que nosotros tenemos que cumplir esto' (…), pero sucede que nosotros decimos: 'bueno, sabemos que no podemos ir más allá porque tenemos escuelas que se nos han colocado aquí muy cerca'. Se han abierto dos escuelas más y eso a nosotros -las escuelas municipales- nos está quitando bastante matrícula ¿ya? Entonces nosotros dijimos: 'no podemos dar más'. Por lo tanto,*

nosotros lo que realmente hicimos fue asumir esas bajas y comprometernos con menos matrícula, pero mantener esa…" (Dir. SD Esc., 108-112).

En esta comuna, para ambos tipos de metas -las firmadas con el DEPROV y con el DAEM-, no existen consecuencias negativas en caso de incumplimiento:

"No hay problema, es decir, ahí nosotros vamos a tener que dar un informe (…), si no hemos cumplido, lógicamente tenemos que dar una explicación y decir que nosotros no hemos cumplido por diferentes razones" (Dir. SD Esc., 120-22).

En términos de articulación con otros instrumentos, la jefa UTP reconoce que se solicitan varios instrumentos que piden algo similar, pero declara que se asocian, de algún modo, a los datos previos registrados en el PADEM del año anterior y deberían ser coherentes con lo planteado en el PADEM en curso. También se ha solicitado que cada director elabore y presente por escrito un plan estratégico que detalla la forma mediante la cual la escuela logrará las metas de matrícula y ahorro[3] (UTP DAEM Esc., 169). En las escuelas donde se desarrolla un plan de mejoramiento es donde existiría mayor probabilidad de que las metas, asociadas a logros educativos u otras, cobren sentido para los directivos y docentes, porque se relacionan con estrategias específicas y existe monitoreo y apoyo conjunto y sistemático de la Supervisora Provincial y la Jefa Técnica del DAEM que son las responsables del desarrollo del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión (Dir. SD Esc., 60).

***

En síntesis, en el caso de Escalar los compromisos de gestión son dos instrumentos de coordinación vertical o jerárquica, uno del ámbito educativo, otro del financiero. Ambos son externos a la escuela y se viven como tales ("los ponen"). Más aún, están

[3] Esto último se relaciona con la política de "bonos colectivos para directivos, que es parte de una ley de incentivo a la dirección de los establecimientos educacionales que solicita un plan estratégico, pero no es mencionado así por las autoridades de administración municipal, sino como algo propio. El año 2005 fue el año de implementación en "marcha blanca" de este bono.

desarrollados en forma paralela por dos autoridades locales diferentes (DEPROV y DAEM), pero implican a las mismas unidades: las escuelas.

Existe un rito de inicio con la firma en público por parte de las autoridades de los compromisos en torno a metas. Sin embargo, no existen consecuencias explícitas a corto plazo en caso de no-logro. En caso de que no se logren las metas, la escuela informa las razones o justificación respectiva. La presión social sería baja, porque no existe cuenta pública a las autoridades municipales o a otras entidades locales como el Consejo Escolar y si la hay, no parece influir en la acción de los directivos. Una táctica de las escuelas es ponerse metas de baja exigencia para no caer en incumplimiento.

Las metas educativas sólo en algunos casos se relacionan directamente con las estrategias de mejoramiento en curso. Las metas financieras, aparecen formalmente asociadas con otros instrumentos declarativos como planes estratégicos municipales (PADEM) o de la escuela, que incluyen una descripción de estrategias para lograrlas, porque se basan en los mismos antecedentes, pero no existen evidencias de su articulación operativa y práctica. Se sugiere que podría tratarse de una yuxtaposición de solicitudes formales similares.

Un aspecto para tener en cuenta es que el DAEM de Escalar toma o copia un instrumento, como es el de los Compromisos de Gestión generado por instancias regionales, y lo adapta o aplica a su situación, para intentar presionar a las escuelas y avanzar en la resolución del problema de financiamiento.

7.2. Autoevaluación institucional

En los dos microprocesos que se describen a continuación –asociados al desarrollo de diagnóstico sistemático de los establecimientos– cobran relevancia aspectos basales asociados a la construcción de coordinaciones entre representantes de los niveles provincial y comunal, para luego coordinarse y orientar a las escuelas, en dos estilos paradojalmente opuestos.

En el primero, la articulación entre profesionales de ambos niveles parece estar basada en la legitimidad recíproca, en el reconocimiento mutuo de sentidos y formas comunes de entender el trabajo. Esto sería también refrendado por la Dirección del establecimiento. Esta forma de trabajo articulado, parece ser una excepción en la comuna Escalar y no fruto de una política institucional permanente.

En la segunda situación ocurrida en la misma comuna, la coordinación es fruto de un incidente puntual; se gesta entre la autoridad máxima del DEPROV y el propio Alcalde de la comuna, luego de fracasados los intentos de persuasión a un establecimiento de participar en un proyecto y se trata más bien de una alianza que genera un golpe de autoridad.

7.2.1. Alianzas para apoyar

En la escuela "en dificultad" de la comuna Escalar, San Dionisio, tanto la Directora como la Jefa Técnica del DAEM –que es la coordinadora de la escuela–, dan gran importancia al proceso de autoevaluación institucional en el que participa el establecimiento; el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar, SACGE, promovido por el Ministerio de Educación. El proceso pretende que los propios

profesores y directivos identifiquen evidencias que den cuenta del nivel de sistematización de las prácticas de la escuela en distintos ámbitos de la vida escolar. Las actividades asociadas a la autoevaluación requieren de mucho trabajo en equipo y apoyo externo, lo que en el caso de esta escuela, no se asocia a conflictos internos, sino que ha provocado mayor cohesión interna (Sup. DEPROV Esc., 98; Dir. SD Esc., 5,50-56; UTP DAEM Esc., 206-210).

Según este desafío, se pone de manifiesto que la articulación de agentes provinciales y comunales es clave para que los establecimientos reciban mensajes coherentes y ahorren esfuerzos. En el caso de la escuela San Dionisio y otras de Escalar esta conexión sería doble. Por una parte, el SACGE promueve que un integrante del sostenedor municipal sea parte del panel externo que valida la autoevaluación de la escuela y ese rol lo cumple la Jefa Técnica comunal, señora Alicia. Por otra parte, ésta enfatiza la complicidad técnica con la Supervisora a cargo del proceso y de la escuela desde el nivel provincial, quien también da cuenta de la importancia de su buena relación con la Jefa Técnica del DAEM.

Sin embargo, la Supervisora precisa que esta estrategia de coordinación provincial-comunal es más bien una situación aislada que se debe al esfuerzo de dos agentes específicos en el marco de un proyecto puntual. Su alcance es muy limitado y estima que, si bien existen reuniones entre la autoridad provincial y los jefes DAEM, se requiere una política provincial sistemática de coordinación entre los sostenedores y sus equipos técnicos y la supervisión técnico-pedagógica, tal como existía antes. Esto para llegar con los mismos objetivos a las escuelas, evitar duplicidad de petición de información o yuxtaposición de actividades y reuniones (Sup. DEPROV Esc., 142-152). En esa línea, la Directora de San Dionisio relata que, a pesar de haberse capacitado y preparado para presentar la forma de organizar la autoevaluación a los profesores de

su escuela, no pudo hacerlo, porque a última hora fue convocada a una reunión en el DAEM (Dir. SD Esc., 48).

Otro aspecto que da a conocer la Supervisora es que en el mismo DAEM se han autoaplicado la guía de autoevaluación y a partir de eso, han optado por reorganizar la estructura, las funciones y la modalidad de coordinación con las escuelas (Sup. DEPROV Esc., 380-385).

Estos dos elementos -junto a otros que se desarrollan en otras situaciones y desafíos- van mostrando la urgencia del DAEM de Escalar por encontrar estrategias de mejoramiento en los diversos ámbitos de su responsabilidad. Varias de estas estrategias son de reciente aplicación y, de algún modo, imitadas o copiadas de otras instancias o agentes. Esta evidencia, refuerza los argumentos de algunos agentes locales respecto de la falta de proyección o norte del DAEM de esta comuna, al menos de la falta de claridad sobre las estrategias para abordar sus desafíos.

***

En síntesis, en esta escuela "en dificultad" de la comuna Escalar, el proceso de autoevaluación institucional permite apreciar una experiencia de articulación de representantes provinciales y comunales para promover la apropiación de la necesidad de mejoramiento por parte de directivos y docentes. Se destaca, además, que una cierta tendencia del DAEM de Escalar a tomar o copiar iniciativas de otros actores, en este caso en particular, aparece como fructífera y no tiene consecuencias ni alcances negativos evidentes. Sin embargo, el incidente que se presenta a continuación pone en duda esta aseveración de que no se produzcan efectos colaterales o que la sintonía con los sentidos de la estrategia era circunstancial, aparente o superficial.

7.2.2. Alianzas para presionar

En la definición desde las autoridades comunales -en acuerdo con las provinciales- de la participación de un establecimiento educacional[4] en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar, se puede graficar la contradicción con los propios objetivos que ese sistema pretende y, a la vez, de cómo aspectos basales de comunicación entre autoridades intermedias puede ser intencionado en contra de los objetivos o condiciones de la Dirección y los docentes del establecimiento.

Según la Supervisora de la comuna Escalar, el proceso de autoevaluación institucional promueve que los profesores y directivos -luego del proceso de recolección de evidencias respecto de determinados ámbitos del quehacer escolar- tomen conciencia de que existen elementos a su alcance que pueden mejorar y que los bajos resultados se pueden atribuir en parte a prácticas de gestión y pedagógicas poco sistemáticas y efectivas. Se trata de promover un movimiento desde el interior de cada escuela antes de recibir apoyos externos, los que, si bien, pueden ser valorados, no son propios de la escuela y rara vez movilizan hacia el cambio (Sup. DEPROV Esc., 4-5).

En un registro más amplio, respecto a la participación de los docentes y directivos en proyectos externos a la escuela, por ejemplo como los diseñados y desarrollados por el Ministerio de Educación, según la Jefa de UTP de Escalar, desde el DAEM se propicia que la escuela decida *"si lo toma o lo deja",* sin embargo, la mayor parte de las veces los realizan:

> *"Hasta el momento no ha ocurrido, porque los programas que han entrado han sido todos en beneficio, no tenemos programas que no hagan beneficio o no estén en la línea, así que se toman"* (UTP DAEM Esc., 311-325).

[4] El establecimiento en el que ocurre este incidente no corresponde a los seleccionados para el estudio, pero se estima que el relato de la situación es relevante para la problemática de la investigación.

Según la Jefa de UTP esto no reflejaría falta de autonomía, sino más bien, que las escuelas valoran positivamente los proyectos, porque les son útiles para mejorar.

Sin embargo, en ocasiones, las lógicas locales contradicen esta versión de participación voluntaria o van en contra de ese propósito de la estrategia específica del SACGE de promover la autonomía. El Jefe Provincial de la comuna Escalar relata una situación en la cual gracias a su gestión frente al Alcalde se logró presionar a un establecimiento para que participara a pesar de que los profesores no estaban de acuerdo:

> *"(...) es un muy buen liceo... ellos habían firmado el compromiso previo. Llegó el momento de las capacitaciones, ya sea del cuerpo ejecutivo del colegio, del EGE y después el de los profesores y de repente, se bajan. 'pero ¿por qué se bajan?' Porque consideran que tienen mucho trabajo. Eso me lo hizo el saber el DAEM: entonces, ahí empezó mi trabajo. Partimos al colegio con el supervisor a convencer, convencer, y ellos reacios, reacios, hasta que llegó un momento en que la decisión llegó...*
>
> *La verdad es que se dio la circunstancia que vino el alcalde con el DAEM. Y yo le puse el tema. 'Mire, pasa esto, esto y esto'. 'Pero ¿cómo?', me dice. 'Claro', le digo: Sí, se comprometieron y después... Además, existe la posibilidad de que terminado este proceso del SACGE con los paneles externos, con la introspección, con el diagnóstico, van a sacar un PME que significa dinero, mejora para la institución y van a conocer su proceso de gestión por dentro'. El alcalde dijo: 'Yo lo encuentro muy bueno, así que ya no más, yo esto lo soluciono'.*
>
> *Al otro día en el colegio estaba todo arreglado, a regañadientes claro. Mira lo que son las cosas: resultó que ese colegio sacó el mejor PME de la región. En un máximo de 100 puntos, sacó los 100 puntos. El único y eso que no tenían tiempo y eso que no podían y eso que no querían. Y ahí están beneficiándose en el PME, entonces a veces la cosa no es solamente poder, la cosa es querer. ... va en directo beneficio de los cabros, de los chiquillos. Claro, si yo lo dejo al arbitrio, nadie hace nada. Son muy pocos los comprometidos..."* (Jefe DEPROV Esc., 371-372).

***

En esta situación, la alianza entre la autoridad política provincial y la municipal jugó un rol clave en la presión para que los directivos y docentes desarrollaran un diagnóstico institucional. Se trata, entonces, de de un tipo de coordinación local jerárquica donde priman aspectos basales de legitimidad o uso del poder que otorga el cargo del sostenedor. Hay evidencias de la apuesta del DAEM respecto a la capacidad

de la estrategia de autoevaluación para permitir a los establecimientos encontrar sus falencias y luego mejorarlas, produciendo así el círculo virtuoso que implique recuperación de la imagen pública de los establecimientos municipales y atracción de matrícula. Es desde esta urgencia que se puede explicar (sin justificar) la presión por asegurar la participación de los establecimientos en el proceso.

Un aspecto importante es que las señales de negativa a participar o queja por escasez de tiempo desde los agentes de la escuela, tienden a ser asociadas a resistencia al cambio y falta de compromiso. Otra perspectiva es que esas señales o cualquiera otra que implique mostrar las condiciones de carencia o los recursos necesarios para desarrollar nuevas acciones, tienden a ser minimizadas por parte de las autoridades y rara vez son analizadas y objetivadas o negociadas de mutuo acuerdo. Se propone, entonces, que se trata de cierta tendencia de las líneas superiores a solicitar mayor esfuerzo, cooperación y acciones orientadas a resultados, sin evaluar los requerimientos que ello implica, y que la queja por falta de tiempo podría ser una señal de resistencia a esta forma de hacerse invisible respecto de las condiciones necesarias.

7.3. ¿Asumir la focalización?

A partir de los resultados SIMCE las dos escuelas de la comuna Mirador, han tenido que asumir el hecho de convertirse en algún tipo de escuela focalizada por el Ministerio de Educación, lo que –más allá de la valoración del apoyo- en un inicio se transformó en un desafío difícil de aceptar por los directivos y docentes, porque implicó una comparación de resultados con otros establecimientos similares que no fueron focalizados.

Este fenómeno, como el relacionado con los compromisos por metas anteriormente relatado, da cuenta en cierta forma de la coordinación o descoordinación entre el DAEM y el Ministerio de Educación para enfrentar los desafíos de las escuelas; así como de la forma de relacionarse entre la escuela y el sostenedor. La Directora de la escuela Doctor Pedro Gutiérrez, seleccionada para el estudio por ser destacada dentro de la comuna, señala:

> *"Ah! los desafíos: estamos analizando la baja de rendimiento, (...). Porque aunque se trabaja bien, estamos focalizadas por el Ministerio y a las colegas eso les impresionó mucho. (...) Desgraciadamente caímos en eso (risas), fue un remezón..., el orgullo herido: ser focalizados después de haber estado en una situación excelente en la comuna".* (Dir-UTP DPG Mir., 12; 32-42).

En el caso de Rainbow School, la escuela anteriormente había participado del Programa P900 por contar con muy bajos rendimientos; sin embargo, el Director relata que en ese período les ocurrió un *"fenómeno especial":* gracias al trabajo sistemático de una profesora excepcional desarrollado con el curso que rindió SIMCE de Cuarto, quien desde Primer Año Básico logró buenos resultados en un año y egresaron del Programa. Luego, el año 2002 fueron informados de que nuevamente estaban considerados en un tipo de focalización especial de esa región: *"escuela crítica"*. El director recuerda*:*

> *"Aquí hubo un terremoto a nivel de los profesores. No focalizadas, íbamos a crítica, íbamos, pero caminando raudamente, íbamos cayendo. (...) cuando tuvimos que informar a todos los colegas: 'oigan, vengan para acá, tenemos este problema: somos mediocres, somos malos (...)'. La Jefa Técnica saltó: '¡no, no puede ser!' A la Jefa Técnica, hasta sus lagrimones se le cayeron... ¡Qué sé yo!, se produjo un..."* (Dir. RS Mir., 92-118).

En ambos casos, se deduce que el efecto reportado por los directivos no es sólo fruto del análisis de los resultados SIMCE, sino que principalmente de la comparación con los otros establecimientos, lo que implica ser clasificado en una categoría que cuestiona la calidad del establecimiento e, incluso, las competencias profesionales de sus docentes y directivos.

En este proceso, en la escuela Rainbow School al menos, los directivos fueron informados en conjunto por el DEPROV y el DEM. Se deduce, por ende, que el sostenedor (o su representante administrativo) estuvo al tanto con antelación de las categorías o tipos de focalización de las escuelas a su cargo y aceptó la clasificación y el apoyo técnico que se ofrecía a sus establecimientos por parte del Ministerio en cada caso (Sup. DEPROV Mir., 102).

La Jefa DEM tiene claridad respecto de las siete escuelas (de un total de 17) que están en cada categoría el año 2005 y las diferencias entre ellas. De hecho se reúne con el equipo de tres supervisoras asignadas a las escuelas de la comuna en forma periódica - prácticamente en forma semanal-, con el fin de analizar los desafíos concretos de implementación de los programas del Ministerio y, especialmente, los problemas y avances de las escuelas focalizadas (Sup. DEPROV Mir., 4-17).

Respecto a la información que surge desde el Ministerio hacia las escuelas y su sostenedor, se aprecian indicios de un flujo bastante fluido respecto de los rendimientos en el SIMCE. No así del proceso de clasificación de escuelas en la región. El Jefe Provincial reporta que según el antiguo Director de la escuela Doctor Pedro Gutiérrez, esta habría sido focalizada por un error. La autoridad provincial sostiene que si bien pudo tratarse de un error, eso se demostrará en los próximos SIMCE, en los que la escuela seguramente subirá su promedio (Jefe DEPROV Mir., 329).

La escuela Rainbow School vivió momentos complicados porque un año, se produjo una confusión en el propio Ministerio respecto del tipo de focalización del que serían objeto: sólo asistencia técnica por parte de institución externa o además debían asistir a otras reuniones para escuelas focalizadas en general. En la escuela cada uno entendía algo diferente de lo que era “ser focalizado”. Finalmente, se aclaró que recibirían los

recursos como escuela focalizada y serían asesorados por los externos y no por la supervisión (Dir. RS Mir., 247-256).

En las escuelas de la comuna Escalar, la situación de *focalización* por parte de proyectos, no se relata como problemática por parte de los directivos, sino como un hecho dado: ni siquiera mencionan el término. En la escuela San Dionisio los apoyos recibidos se consideran o describen como parte de las estrategias de mejoramiento de la propia escuela (Dir. SD Esc., 3;7). En el caso de Mundo Marino, por el contrario, el Director precisa que, si bien los proyectos del Ministerio están técnicamente bien diseñados, no son parte de la propia escuela y eso sería lo relevante para producir cambios (Dir. MM Esc., 198,199).

EL DAEM destaca que todas las escuelas municipales son de riesgo, con alumnos de alta vulnerabilidad y con tendencia similar en los resultados SIMCE (Jefe DAEM Esc., 16; 190). El jefe provincial subraya que las políticas de equidad hacen que el Ministerio priorice los apoyos a las escuelas municipales que concentran alumnos vulnerables y allí se produce la focalización (Jefe DEPROV Esc., 183-185) que de acuerdo a la Supervisora del MINEDUC son las que reciben mayor porcentaje de visitas y participan en proyectos en los cuales la Jefa Técnica del DAEM representa al Sostenedor Municipal (Sup. DEPROV Esc., 98).

***

En síntesis, la situación que se produce en las escuelas de ambas comunas por el hecho de ser clasificadas como escuelas con descenso o bajo rendimiento y alta vulnerabilidad en el marco de las políticas de focalización del Ministerio de Educación, es diferente: puede o no inducir a cuestionamiento interno profesional. En el caso de la comuna Mirador, cuando estas se enmarcan en una política territorial con mayor articulación (comunal y provincial), o de alianzas con los elementos de presión social, el

asumir la clasificación deficitaria y la baja en los resultados educativos, genera un quiebre o crisis inicial en docentes y directivos que puede ser conducente a un cambio de prácticas. Es la legitimidad profesional la que es cuestionada y puede que a partir de ella surja intencionalidad de cambio o que se generen resistencias frente al encasillamiento externo en una categoría deficitaria y búsqueda de atribuciones externas que explique los bajos logros. En cambio, en la comuna Escalar, el silencio de los entrevistados frente a los bajos resultados y a la clasificación deficitaria de la escuela, en comparación con otras, desde la focalización del Ministerio, no aporta evidencias respecto de un posible cuestionamiento profesional y, por ende, no permite explicar la incorporación, apropiación y desarrollo de estrategias de mejoramiento como parte del proceso institucional.

7.4. Síntesis interpretativa

Los microprocesos analizados en este capítulo permiten, en forma especial, identificar aspectos asociados a la **dimensión normativa de la coordinación,** en particular en lo que respecta a la construcción de reglas a nivel local. En ese sentido, todos los mecanismos analizados (suscripción de compromisos institucionales, procesos de autoevaluación institucional y focalización), surgen de iniciativas de las autoridades externas a los actores de los establecimientos educacionales que deben suscribirlos. Se trataría entonces de una modalidad de coordinación de tipo vertical o jerárquica, que estandariza y controla para promover mejoramiento de resultados y/o de procesos en las escuelas. Los instrumentos para orientar a las escuelas a logros de resultados no tienen consecuencias directas para los docentes, pero existe control directo para su desarrollo.

En Mirador, los diversos mecanismos aparecen articulados con otros dispositivos y estrategias, adquiriendo un carácter sistémico. En el caso de la comuna Escalar, en

cambio, están desarticulados o se plantean relacionados en un registro más bien formal; por ende, puede ser considerado débil o poco efectivo.

Visto desde lo **estratégico**, en el caso de la comuna Mirador la tendencia es que existen objetivos comunes entre las autoridades locales respecto del desarrollo de los mecanismos analizados. En cambio, en la comuna Escalar, si bien hay situaciones puntuales de alianza, los focos de preocupación MINEDUC-DAEM son diferentes, generando la separación entre lo educativo y lo administrativo-financiero. Los entrevistados no reportan con claridad los objetivos e intereses de los profesores y directivos en las mecanismos que se desarrollan.

Desde la dimensión decisional, en todos los casos las autoridades provinciales y municipales de educación están haciendo uso de sus atribuciones y más aún toman iniciativas que no están prescritas legalmente, pero que pueden servir a que otros colaboren con los desafíos propios o del sistema.

En esta misma dimensión, las actitudes o reacciones asumidas por directivos y docentes pueden clasificarse en cinco grandes tipos: la resistencia explícita o negativa a participar; la resistencia sutil, manifestada a través de quejas de los costos extraordinarios de implementación; tácticas para asumir mínimos compromisos o riesgos; ejecución de la actividad sin evidencias de su valoración, y realización de la actividad con evidencias de clara adhesión a sus objetivos y forma de operar.

Desde la **dimensión basal**, en ambas comunas, aparece en algún momento una fuerte alianza entre las autoridades intermedias para presionar a las escuelas. Sin embargo, se aprecia que el mismo tipo de mecanismo adquiere, un carácter especial, en la medida en que se ubica en un contexto local que le da diferente significado. En la

comuna Mirador, la presión social de las autoridades locales y su recíproca legitimidad, moviliza al cambio, porque genera cuestionamiento profesional en los profesores y directivos, lo que no es evidente en la comuna de Escalar.

CAPÍTULO OCTAVO

8. COORDINACIÓN DE PROCESOS ADMINISTRATIVO-FINANCIEROS

A continuación se presentan microprocesos de coordinación asociados a dos grandes tipos de desafíos, los que, por momentos, presentan estrechas relaciones entre sí: la necesidad de captar matrícula para aumentar la subvención recibida y los desafíos asociados a la gestión de la dotación docente.

En las situaciones administrativo-financieras analizadas, queda en evidencia la compleja relación entre aspectos asociados a cada una de las **dimensiones de la coordinación educativa local** propuesta en el marco operativo-conceptual. Se propone que, aunque la gestión del personal puede tener como objetivo mejorar el servicio educativo, está subordinada o tensionada por la urgencia por reducir costos, que implica estrategias de los DAEM y reacciones de los directivos que se analizan desde la perspectiva de la dimensión decisional. Asimismo, desde la dimensión normativa, se ve fuertemente afectada por diversos mecanismos y leyes que tensionan los intereses de los profesores y reducen el margen de maniobra de los administradores. En estas situaciones queda en evidencia, además, la compleja influencia de aspectos relacionales como los compromisos políticos y los vínculos sociales y afectivos, propios a cada subsistema local, que corresponden a la dimensión basal de la coordinación.

8.1. Retener o captar estudiantes

En este punto se incluyen estrategias para mantener o inscribir alumnos en ambas comunas. Estas iniciativas se visibilizan inicialmente como propias a los DAEM e interesa comprender las formas que utilizan para involucrar a los docentes en ellas.

Antes de los relatos, se ha estimado presentar las causas que, desde la perspectiva de los actores, están en la base de esta fuerte tendencia a la disminución de alumnado en ambas comunas, apoyados en información estadística complementaria.

8.1.1. Tendencia a la baja en la matrícula

El desafío mayor en este punto se relaciona con lograr financiamiento para cubrir los costos de la educación municipal de cada comuna, mediante la mantención o el aumento de la subvención escolar, lo que impone detener la sostenida baja de matrícula municipal a través de la captación de alumnos, la retención en las escuelas municipales de la comuna los alumnos y el mejoramiento de la asistencia promedio.

Para avanzar en la comprensión de estos desafíos y en las coordinaciones que implican, nos hemos detenido en el análisis de microprocesos o situaciones muy específicas. En el caso de la comuna Mirador, se detallan los mecanismos de aceptación durante todo el año junto a la reubicación de alumnos entre escuelas municipales para mantenerlos en el subsistema y algunos incidentes críticos asociados. En el caso de Escalar, se describen estrategias para comprometer a los apoderados, promovidas principalmente desde el DAEM. Previo al análisis de las situaciones o rutinas específicas, se presentan mayores antecedentes estadísticos que permiten comprender la situación de ambas comunas.

Tabla 20: Tendencia histórica Matrícula Comuna Mirador

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ENSEÑANZA MUNICIPAL	11.700	11.747	11.380	10.930	10.596	10.050
E. PARTICULAR SUBVENCIONADA	5.716	5.803	5.617	5.526	6.921	6.650
E. BÁSICA MUNICIPAL	9.183	9.114	8.646	8.228	7.708	7.177

Fuente: SINIM, 2008

En el período 2000-2005, la matrícula de Enseñanza Básica municipal de la comuna Mirador disminuyó en 2.000 estudiantes aproximadamente, lo que equivale a un 22%. En el caso de Escalar, en ese mismo período, ha sido de 1.880 estudiantes, lo que corresponde a un 27% aproximadamente.

Al comparar esta situación con otras 20 comunas similares (en porcentaje de ruralidad, ingresos municipales y número de habitantes, según los indicadores del SINIM), ambas comunas se ubican dentro de las cinco comunas que más han perdido matrícula municipal en Educación Básica.

Tabla 21: Tendencia histórica Matrícula Comuna Escalar

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ENSEÑANZA MUNICIPAL	10.581	10.204	9.765	9.323	8.956	8.330
E. PARTICULAR SUBVENCIONADA	10.581	11.590	11.064	11.469	13.050	13.254
E. BÁSICA MUNICIPAL	6.827	6.543	6.247	5.727	5.422	5.014

Fuente: SINIM, 2008

Según los indicadores del SINIM (2008), las tasas de retiro en el nivel de Enseñanza Básica de ambas comunas, son bastante bajas y similares al de las otras 20 comunas comparables. El año 2005 fue de 1,7% para la comuna Mirador y de 0,7% en Escalar. En ambos casos es superior a la tasa del año 2000, pero inferior a la del año 2002 y en el caso de Escalar en permanente descenso desde ese año.

Tabla 22: Tasa de retiro por comuna

Comuna	2000	2001	2002	2003	2004	2005
MIRADOR	1,12%	0,60%	2,74%	1,47%	1,48%	1,70%
ESCALAR	0,44%	0,41%	2,19%	0,83%	0,75%	0,71%

Fuente: SINIM, 2008

La disminución de la matrícula en el nivel de Básica se puede explicar, entonces, porque los alumnos no son inscritos en los cursos inferiores y no por un alto porcentaje de retiros durante la trayectoria escolar.

¿Cómo explican los entrevistados estas tendencias?

La cuestión no es sólo la tendencia a la baja de la matrícula, sino su compleja relación con la calidad del servicio educativo. Para el Jefe Provincial correspondiente a la comuna de Mirador, en principio la ecuación que está detrás de la forma de funcionar de los mecanismos del sistema educacional chileno es esa: una escuela donde los profesores hacen buenas clases, obtiene buenos resultados, adquiere prestigio y tendrá creciente matrícula. Sin embargo, la realidad no se daría en esa forma lineal (Jefe DEPROV Mir. 38-51).

Las explicaciones se pueden agrupar en tres tipos: las que se asocian a la legislación y las formas de funcionar del sistema escolar y que se viven como obstáculos externos, porque serían injustas para el subsistema municipal; las que, asociándose a la normativa, inciden en el comportamiento profesional de los docentes y directivos, y aquellas que pueden atribuirse a las capacidades de los profesionales.

a) Normativas y políticas ventajosas para los particulares subvencionados

Las reflexiones del Jefe Provincial de la comuna Escalar van en la misma línea: la situación de la matrícula, por ejemplo, es de una complejidad que supera las responsabilidades individuales y más allá de diversos elementos, no puede negar que influyen como los profesores, el tipo de alumno y también la gestión municipal. Para él, la cuestión más bien se asocia a la sobreoferta existente en esa comuna, sin que el Ministerio ni ninguna entidad, tenga o haya tenido la capacidad de regular la relación oferta-demanda, ni tampoco las escasas exigencias a los establecimientos particulares subvencionados que establece la ley elaborada en dictadura (Jefe DEPROV, Esc.: 170-236; 380-386).

El JEFE DAEM y el Director de la escuela Mundo Marino de la comuna Escalar también asignan gran influencia en el problema de la sobreoferta local no regulada; las pocas exigencias y las ventajosas condiciones que la legislación y las políticas han dado a los particulares subvencionados en desmedro de los municipales (Dir. MM Esc., 27-29; Jefe DAEM Esc., 20-30). En este sentido, un elemento de competencia desleal en la comuna es que para la Jornada Escolar Completa la infraestructura de los municipales sólo fue reparada, ampliada o todavía está a la espera de recursos para los establecimientos que, teniendo los espacios, requieren adaptaciones. En cambio, las pequeñas escuelas particulares subvencionadas -gracias a los recursos del Estado-

construyeron atractivas e imponentes edificaciones, que les cambiaron hasta la identidad:

> *"usted pasaba todos los días por ahí y veía una casa, apenas se notaba que eso era una escuela y, de la noche a la mañana se encuentra que empiezan a construir y posteriormente ve una inmensa escuela. Eso significó un impacto ante la comunidad. En cambio nosotros no, porque veían que ahí había una escuela (municipal) y se sabía que era escuela. En las construcciones nuestras, se hizo muy poco (Jefe DAEM Esc.,* 80, 95).

b) Legislación que orienta malas prácticas en el sistema municipal

Para el Director de la escuela Mundo Marino de la comuna Escalar, que antes se desempeñaba en liceos particulares subvencionados, las diferencias en la normativa para ambas dependencias apela a distintos principios de acción y motivación, donde la inamovilidad y los aspectos políticos afectan al subsistema municipal:

> *"Porque el sistema privado se rige por otros sistemas, o sea, por un lado, tenemos la Ley 19.070, que es el estatuto docente y por otro lado, tenemos el Código del Trabajo; entonces, por un lado, se apunta a la productividad y por otro lado, a que se mantenga el sistema nomás, a lo que resulte. el común es que las escuelas municipalizadas tengan poca matrícula, sean poco creíbles, sean sinónimo de absorción de muchos vicios, en el sentido de que los profesores llegan relajados, se dan las licencias que ellos estiman porque por último, 'yo soy amigo del alcalde', lo que no se da en el sistema privado"* (Dir. MM Esc. 27-29).

Para el Jefe del DAEM de Escalar otra fuerte condicionante en contra del sistema municipal es que tiene profesores mayores: *"es un sistema viejo"*, más caro, menos actualizado, por ejemplo, en informática o en inglés y, por lo tanto, ofrece una enseñanza menos atractiva, y donde, además, los profesores no se sienten involucrados en la captación de la matrícula:

> *"Hasta eso hemos tenido que llegar, ir a comienzos de año, dar una vueltecita por ahí donde hay niños que no han vuelto a la escuela. Ir a preguntar. Pero ellos (los profesores) piensan: 'no, yo soy profesional de la educación así que yo no voy, no me corresponde ir a buscar matrículas.' (...) la gran mayoría son profesores que han sido ingresados directamente a la municipalidad y, por lo tanto, no conocieron el sistema*

anterior-, pero con mucha facilidad, (…) se han mimetizado con algo que no conocieron. Entonces hoy día tienen esa lógica: me tienen que pagar a fin de mes (Jefe DAEM Esc., 55-57).

Otro elemento que se debe considerar es el hecho de que el subsistema municipal debe aceptar todo tipo de alumnos, lo que se asume, pero genera que los más activos se van a los particulares, que les hacen exigencias mayores. El subsistema municipal se ha ido quedando con padres poco comprometidos. Se concentra en estas escuelas alumnos con muchas dificultades de aprendizaje, de conducta, con padres de muy bajos ingresos y escolaridad, muchos asociados a la droga y la delincuencia (Jefe DAEM Esc., 18-30).

¿Cómo se asumen estos problemas? En lo que se refiere a las acciones directamente destinadas a frenar la tendencia a la baja de matrícula, se presenta a continuación las formas de enfrentarlas en cada comuna.

8.1.2. Aceptar y reubicar alumnos entre escuelas

En la comuna Mirador, la captación de matrícula es una actividad clave de la que se encarga personalmente la autoridad de la Dirección de Educación Municipal –tal como lo describe ella misma– durante todo el año escolar, en particular, en el período diciembre-abril. En general, se aplica la regla de que todos los alumnos que llegan a cada escuela son matriculados directamente en ellas y si se presentan en el DEM son destinados a distintas escuelas municipales. Para los casos de niños o niñas con problemas persistentes en el establecimiento de origen, se ha desarrollado un sistema que al finalizar cada año permite el "intercambio de alumnos entre escuelas" municipales de la misma comuna.

Estas estrategias implican distintos tipos de coordinaciones entre varios actores, principalmente entre la Jefa DEM y los directivos de las escuelas y entre estos últimos.

A continuación se presenta la forma de funcionar y los problemas surgidos, así como explicaciones que aluden al desafío mayor de aumentar o al menos mantener la matrícula.

a) ¿Acuerdo entre los directores y el DEM?

La Jefa DEM relata que al finalizar el año escolar cada director debe identificar a los alumnos repitentes o problemáticos que requieren cambiarse de escuela; se contacta con otros directores para ver si los aceptan y, a su vez, acepta el o los alumnos que "le ofrece" ese u otro director.

En principio, según la Jefa DEM el mecanismo es efectivo, porque tiene ventajas para todos. En primer lugar, los mismos alumnos porque reciben una nueva oportunidad y habría evidencias de que se adaptan mejor en el nuevo establecimiento:

> *"Se intercambian niños (…) y es increíble, los niños que a veces en un establecimiento no se portan muy bien y al cambiarlo tienen otro ambiente, otros compañeros y es distinta la disciplina… entonces resulta (…) y si los apoderados están de acuerdo también o sea no es cosa de…"* (Jefa DEM Mir., 124-128).

Por su parte, la familia no debe preocuparse del traslado de su hija o hijo a otra comuna distante; el DEPROV no recibe quejas por matrícula de esta comuna que es una de las más diligentes en resolver estas cuestiones. La Jefa DEM no explicita que el beneficio del DEM es que no se pierde la subvención escolar de ese niño, pero se deduce del contexto del relato inserto en el ámbito temático de matrícula respecto del cual precisa existe especial dedicación. También se deduce de sus dichos que la escuela de algún modo también gana, porque deja de tener al "niño o niña problema" (Jefa DEM Mir., 116-137).

El mecanismo tiene su origen hace tres años: *"Lo encontramos así, fue como un acuerdo con los directores"* (Jefa DEM Mir., 124). La noción de "acuerdo" requiere mayor análisis. En principio, se puede entender como una decisión fruto de una construcción colectiva entre pares, por ende, debería ser plenamente asumida por todos. Sin embargo, problemas posteriores hacen dudar al respecto. "Acuerdo" en esta situación sólo parece implicar que habría una aceptación de la norma o al menos ausencia de resistencia o de rechazo explícito. Pero, a veces, no funciona y en esos casos la Jefa DEM recurre al control directo:

> *"Ahora si viene algún apoderado que tiene problemas en la escuela X y me dice 'la directora me va a entregar los documentos' yo le digo 'momentito no los reciba', llamo a la directora y le digo 'acuérdese que el niñito es suyo, usted tiene la obligación de buscarle cupo'. En ese sentido, no hacen problema" (Jefa DEM Mir., 136).*

Ahora bien, el año 2005 surge un cuestionamiento e incluso un cambio a la regla desde la escuela Doctor Pedro Gutiérrez, en la que se decide que no aceptarán el "intercambio de estudiantes" con otras escuelas municipales de la comuna. El argumento explícito es que de ahora en adelante su foco será competir con los establecimientos particulares subvencionados cercanos. Esto fue comunicado a la Jefa DEM:

> *"(...) entonces ahí yo me puse con la Jefa (...): 'no es ninguna gracia que me manden niños de otra escuela municipal de acá, la gracia es que yo le quite a los particulares y que yo quede con 45 de los particulares, pero no quede con 45 quitándole a la escuela que tiene 300, que tenga 290 después, no es ninguna gracia eso'..."* (Dir-UTP DPG Mir., 497-498).

La explicación se asocia, además, al necesario reconocimiento a la carga de trabajo de los profesores de cursos numerosos y a la reciprocidad que debiera surgir por parte de los directivos de la escuela y de la administración municipal:

> *"Tú tienes que entender que el profesor tiene 45 niños en la sala, 39 horas pedagógicas. ¿Para qué recargarlo con más niños, siendo que podría ser que en el establecimiento contiguo, que tiene la tercera parte de la matrícula de este establecimiento, puede recibir ese alumno?"* (Dir.-UTP DPG Mir., 572).

Pero se levanta como conjetura que la decisión de la escuela es, en parte, de una estrategia más amplia por recuperar los puntajes promedio del SIMCE y evitar que ingresen estudiantes con menor nivel de aprendizaje, que serían los provenientes de las otras escuelas municipales. Es decir, sería una modalidad indirecta de selección. Lo más interesante es la reacción de la Jefa del DEM, según relata la Directora de la escuela:

> *"Ella escuchó... con un respeto. No dijo lo voy a aceptar, pero no nos ha mandado ni un niño más ¿qué significa eso? Que lo aceptó. Entonces nos han respetado eso y no han molestado más"* (Dir.-UTP DPG Mir., 501, 567 – 571).

b) ¿Aceptar alumnos durante todo el año?

Un segundo mecanismo para captar matrícula acordado entre los directivos y el DEM de la comuna Mirador es permitir que estudiantes sean inscritos en las escuelas que poseen vacantes en cualquier momento del período escolar. Al respecto, la Jefa DEM se queja porque no todos los directores de escuelas cooperan o presentan disposición para llevar a cabo esta medida (Jefa DEM Mir., 22-26).

Una razón de la escasa colaboración se asocia a que la ley de financiamiento no tiene consecuencias para los profesores y directivos que no se involucran activamente en la retención o captación de matrícula como señala el Jefe Provincial. Más allá de esto, esgrime que, si bien los sostenedores municipales cuentan con pocas herramientas de gestión para movilizar (incentivar o sancionar); cuando las tienen, muchas veces no están dispuestos a pagar el *"costo político"* de decisiones que implican posibles conflictos (Jefe DEPROV Mir., 56-60).

Respecto de los directivos que cooperan, la Jefa DEM destaca la *"disposición"* permanente del director de la Rainbow School para acoger alumnos todo el año. Como se ha señalado, la escuela tiene baja matrícula, pero además sería parte constitutiva de

su misión. Una explicación complementaria es que la buena disposición es una forma del Director de la escuela de responder al compromiso por la educación que atribuye al Alcalde y a la Jefa DEM, porque evitan que la escasa matrícula tenga directas consecuencias en directivos y profesores:

> *"(La matrícula) es un tema ya del Municipio, en el cual no tenemos mucho... Nunca hemos dejado de recibir nuestro sueldo, tenemos todo al día. Creo que tenemos un muy buen Alcalde, desde mi punto de vista y el día de mañana -en que él no esté- quien venga como alcalde, ojalá lo haga tan bien como él porque creo que es una persona... es muy preocupado de los profesores. Él siempre está buscando soluciones, siempre está preocupado de que las AFP y las imposiciones estén al día. Es una de las pocas comunas que logra eso, ¿cómo lo hace el Alcalde? No tengo idea, sabiendo que ha bajado la matrícula municipal en la comuna Mirador, (...) pero yo, como escuela y como profesores, creo que tenemos un gran apoyo del Alcalde y doble apoyo, en este caso del DEM, porque todos los problemas se "canalizan" a través del DEM. Cuando hay un problema: 'señora Sonia, tengo tal problema, necesito que me dé hora'. 'No, véngase al tiro', dice ella. O sea, se sienta, se instala, lo escucha y soluciona problemas. Que creo que es vital. Las relaciones de este colegio con el DEM son buenas" (Dir. RS Mir., 148-152).*

***

En síntesis, en el proceso de reubicación de alumnos entre escuelas, interesa destacar, en primer lugar, que la misma estrategia favorece, a la vez, objetivos de índole financiero y educativo. Esto genera que todos los actores se sientan reconocidos en la misma solución. No obstante, cabe preguntarse si determinados actores, en particular autoridades como la Jefa DEM de Mirador tienden a revestir de sentido educativo acciones que dicen relación con urgencias económicas, para lograr el apoyo de los restantes involucrados. Otro elemento complejo en juego en los procesos de reubicación de alumnos al interior de un subsistema municipal de escuelas, dice relación con que podría considerarse una estrategia camuflada de expulsión de estudiantes, en el marco de una normativa que exige al sistema municipal aceptar a todos los estudiantes.

Un segundo aspecto relevante dice relación con los procedimientos para definir la estrategia. En este caso en particular, la Jefa DAEM declara que se trata de un

acuerdo con los directores, es decir un mecanismo de coordinación horizontal o simétrico, en el que la solución fue construida en conjunto y la forma de proceder fue activamente asumida por todos. Sin embargo, al momento de analizar el desarrollo del proceso, queda en evidencia que es necesario ejercer un control directo desde el DEM, para que los directivos cumplan con el compromiso.

El tercer elemento clave surge de una situación crítica que da cuenta de la particular modalidad de coordinación entre el DEM y los directivos del establecimiento destacado de la comuna. La autoridad administrativa asume la decisión de la escuela, que ha resuelto no aceptar más alumnos de las otras escuelas municipales de la comuna, pese a que va en contra del acuerdo y de algún modo arriesga la urgente necesidad por retener alumnos en la educación municipal de la comuna. A modo de hipótesis, a partir de un análisis de la relación entre la matrícula, recursos y dotación docente del establecimiento, se propone que en este caso se rompe la coordinación jerárquica "oficial", y la asimetría prácticamente se invierte: la escuela posee y utiliza un cierto margen de maniobra o poder dado por su sustantivo aporte en términos de matrícula-recursos lo que la autoriza a crear una nueva regla propia.

El cuarto aspecto dice relación con la actitud de cooperación o falta de ella por parte de los directivos de las escuelas para aceptar alumnos durante el año escolar. En el caso del director que colabora, la actitud y la estrategia no sólo responderían a un aspecto de identidad del establecimiento y a una necesidad dada su baja de matrícula, sino a un sentido de reciprocidad frente a lo que considera un alto compromiso y apoyo del sostenedor.

8.1.3. Participación como antídoto

En la comuna Escalar, varios entrevistados hacen referencia al desarrollo de estrategias de cada escuela para comprometer a los apoderados. Si bien, en una primera lectura aparecen con el objetivo explícito de fortalecer el rol de las familias en la educación de sus hijos como parte de una forma de entender la educación, el análisis en profundidad permitió resituar algunas de esas estrategias, como una manera de involucrar a las familias con las escuelas para lograr retenerlas en el sistema municipal. El Jefe DAEM precisa:

> *"¿Qué hemos hecho en este momento para ver si es que en algo podemos revertir la situación? Este año hemos hecho énfasis en el trabajo con los padres. Hemos puesto como ejemplo lo que pasa en los colegios particulares. Los colegios particulares... cuando están de aniversario llevan no sólo a los niños, sino que también incorporan a los padres. Vemos a los padres participando frente a sus hijos, allá actuando, cantando, etc, etc. Lograr eso en los colegios municipales es prácticamente imposible. Nosotros nos hemos dicho: si ellos lo han logrado ¿por qué no copiar lo bueno?" (Jefe DAEM Esc., 31).*
>
> *"El mensaje nuestro aquí es que queremos recuperar matrícula, porque si estamos en la buena con los papás si conquistamos a los padres, si se dan cuenta que nuestras escuelas también son atractivas (...) a lo mejor esta señora va a conversar con la otra, con su vecina y: '¿sabe? mejor me lo llevo a la escuela municipal' " (Jefe DAEM Esc., 53).*

Diversas estrategias se han formulado desde el DAEM para comprometer a padres y apoderados con la escuela municipal. En años anteriores, a partir de un proyecto con un centro académico que se pretende retomar, se incentivó para que las reuniones de apoderados fueran más atractivas. Pero no se dio continuidad al proyecto y no obtuvieron buenos resultados: persiste mayor asistencia en los cursos de primer ciclo y de las madres. Además, en el año 2004 e inicios del 2005 se desarrollaron seminarios con temas para padres en cada escuela.. Estas instancias fueron promovidas por el Alcalde y tuvieron bastante éxito, según el Jefe DAEM, aunque la presencia también fue mayoritariamente femenina: las mamás (Jefe DAEM Esc., 43-49).

En forma complementaria, en el PADEM 2005 –junto con el trabajo de actualización del proyecto educativo de cada escuela–, se promovió la constitución de instancias de análisis, consulta y reflexión con la participación de apoderados sobre las características de cada escuela, sus fortalezas y debilidades. La Jefa Técnica del DAEM precisa la forma de trabajar del siguiente modo:

> *"Hubo una mesa de trabajo en cada escuela, (...) 'que incluya a toda la comunidad educativa'. En ellas se analiza: cómo mejoramos la escuela, cómo nos gustaría que fueran los alumnos de esta escuela, cómo deberían ser los profesores, cómo deberían ser los apoderados (UTP DAEM Esc., 36-44).*

El Jefe DAEM destaca que, además, se pretende incentivar la formalización del centro de padres y apoderados en cada escuela con el fin de que tengan personalidad jurídica y concursen a varios fondos de recursos que pueden complementar el aporte municipal. Retomando una experiencia comenzada unos años atrás, se contrató una asesoría para promover la participación y la formación del Centro de Padres, pero el proyecto quedó inconcluso. Además, precisa el Jefe DAEM: *"Vamos a formar una agrupación comunal de padres de colegios municipales".* EL DAEM con su equipo técnico orientará ese trabajo con las directivas de centros de padres de cada escuela en reuniones periódicas (Jefe DAEM Esc., 32-36).

Otro tipo de estrategia del plan de trabajo es la realización, en cada escuela, de actividades deportivas y culturales especiales en las cuales participen los apoderados. Esto se hará en especial durante un mes. Luego se realizará un encuentro comunal de padres en el que se presentará una muestra de lo trabajado (Jefe DAEM Esc., 36-39).

En la escuela San Dionisio la gran preocupación es la matrícula y, por ende, la Directora está en total sintonía con el desafío del DAEM al respecto. Como se señaló previamente (Capítulo Sexto), desarrolla todo tipo de estrategias para captar alumnos o retener a los matriculados. Algunas de ellas se justifican desde su importancia

educativa como, por ejemplo, los talleres diferenciados, según los intereses de los alumnos; clases de distintos credos religiosos o cambiar la forma de salida de los estudiantes al final de la jornada escolar para que se vean más ordenados. Otras, en cambio, se asumen directamente como una forma de atraer a las familias de otros establecimientos como publicidad en radios y en la calle (DIR. SD ESC., 219-232).

En la escuela Mundo Marino, por su parte, se destaca que muchas de las actividades que aparecen como iniciativa del DAEM, se han realizado con anterioridad en esta comunidad educativa: ellos actualizaron su proyecto institucional el año anterior y convocaron a familias y vecinos a participar; desarrollan actividades culturales con los vecinos y apoderados en forma permanente, incluso algunos de ellos colaboran en forma gratuita con la escuela y sus talleres deportivos u otros (Dir. MM Esc., 80-84; 189-197).

***

En síntesis, en el caso de la comuna Escalar, se aprecia una tensión en el sentido que la misma estrategia -involucrar a los padres-, aparece desde el DAEM con al menos dos grandes objetivos: aportar al mejoramiento educativo y propiciar su compromiso con la escuela para retenerlo. La necesidad de unir ambos objetivos puede explicarse como la única forma por parte del DAEM de lograr adhesión de los directivos y profesores, que no se sienten afectados directamente y a corto plazo por la baja de matrícula, porque consideran que es un tema administrativo que no corresponde a un profesional de la educación. Es decir, la doble funcionalidad de una estrategia o la complementariedad de objetivos que puede permitir, anula o minimiza la resistencia de los docentes y promueve su cooperación con los objetivos financieros del DAEM.

En las estrategias de compromiso de los apoderados, se pone en juego el sentido de pertenencia local de las familias: la consulta en un clima de escucha y diálogo implica reconocimiento, promueve confianzas, genera lazos y compromete. Las escuelas requieren el apoyo de las familias, su complicidad; por lo tanto, los directivos y docentes asumen y desarrollan las estrategias señaladas por el DAEM desde su propia visión de lo educativo.

Un último aspecto para tener en cuenta se asocia a las evidencias aportadas respecto de la tendencia del DAEM de Escalar a inspirarse o tomar ideas de otros actores, como los de los establecimientos particulares subvencionados o de la escuela destacada de la comuna, para superar las dificultades del municipio.

8.1.4. Síntesis interpretativa

Desde la **dimensión estratégica de la coordinación educativa local**, no se aprecian mayores diferencias en los desafíos que asumen los DAEM y que dicen relación con la retención y captación de matrícula para lograr financiamiento a través de la subvención escolar. Sin embargo, la sintonía de los docentes y directivos con los desafíos que corresponden en forma más directa a los sostenedores educacionales, no es algo evidente en los microprocesos analizados. Como en general es difícil para los DAEM involucrar a los docentes en el aspecto financiero, tienden a recubrir de sentido pedagógico iniciativas para aumentar la matrícula. Dicho de otro modo, la misma estrategia -involucrar a los padres-, aparece desde el DAEM con, al menos, dos grandes objetivos: aportar al mejoramiento educativo y propiciar su compromiso con la escuela para retenerlo.

Los directivos de las escuelas en dificultad tienden a mostrar mayor complicidad con los DAEM, lo que se explicaría, en parte, porque viven esos problemas y son parte del déficit. La mayor diferencia se aprecia en la escuela destacada de la comuna Mirador, que presenta un alto nivel de matrícula y tiene como desafío competir con las escuelas particulares subvencionadas de la comuna.

Desde la **dimensión normativa**, la legislación no facilita el compromiso de los directivos y docentes con las cuestiones financieras. En primer lugar, la desigualdad ante la ley de ambas dependencias -particular subvencionada y municipal- frente a la exigencia por competir por la matrícula, donde la primera tendría, según los entrevistados, mayores ventajas y menores exigencias administrativas y financieras, en especial en el nivel de Básica, gracias al financiamiento compartido; habría obtenido mayores facilidades para la construcción de nueva infraestructura, porque su punto inicial era una edificación poco apropiada para Jornada Escolar Completa y las mínimas exigencias técnicas al sostenedor. En segundo lugar, las escasas herramientas de gestión que tendrían los sostenedores municipales para incentivar o sancionar a los profesores y directivos respecto del ámbito financiero.

En el aspecto micro-normativo, los DAEM construyen reglas o instrumentos frágiles o formales sin mayor influencia. Otro elemento en esta dimensión se asocia a la construcción de reglas seudo participativas, en las que, al menos, la jefa DEM de Mirador declara que los procedimientos son fruto de acuerdos con los directivos; sin embargo, debe ejercer un control directo para asegurar su cumplimiento.

Desde **la dimensión decisional, se** propone que, salvo en el caso de la escuela en situación de amenaza más directa de cierre, no ha sido parte de la cultura de la educación municipal -entendida como la educación pública- realizar acciones para

captar matrícula mediante propaganda explícita sobre la calidad o la oferta educativa de sus establecimientos, por lo que quienes tienen la responsabilidad del financiamiento, deben recurrir a estrategias de coordinación bastante indirectas y conservadoras asociadas a lograr retención, más que aumento de cobertura.

Es sólo desde la **dimensión basal de la coordinación** que en algo se logra revertir el proceso. Para validar o dar legitimidad a sus decisiones y directrices, ambos DAEM tienen que dotar de sentido educativo, estrategias que tienen -para ellos- objetivos de corte eminentemente financieros como reubicar alumnos entre escuelas o realizar actividades participativas para la familia. Esto aumenta las probabilidades de lograr el compromiso de los directivos y profesores quienes percibirían que lo financiero no es parte de su rol, pero que están dispuestos a cooperar en torno a propósitos formativos que consideran dentro de su ámbito profesional.

Otro aspecto interesante en el nivel basal de las coordinaciones locales es el sentido de reciprocidad: la cooperación y la lealtad -que surgen por parte de los directivos y posiblemente docentes como respuesta a señales de compromisos permanentes, estables y confiables de parte de sus superiores jerárquicos-, anula o disminuye las resistencias frente a medidas que pueden tener costos o implicar esfuerzos. Este tipo de compromiso puede ser tanto o más efectivo que la ley, pero el conjunto de elementos que lo gatillan no siempre es fácil de precisar, objetivar o lograr y allí radica su fragilidad.

8.2. Gestionar la dotación docente

Administrar los recursos humanos es una de las principales atribuciones del sostenedor educativo municipal, que implica, entre otros, determinar el personal de cada uno de los establecimientos educacionales y del propio DAEM, proceder con las

jubilaciones, contrataciones y concursos para cargos vacantes, asegurar reemplazantes para las licencias médicas y, participar en la evaluación del desempeño de profesores y directivos, según el rol que les asigna la ley en cada caso.

A continuación se desarrollan con mayor profundidad dos aspectos o situaciones asociadas a este ámbito, porque dan origen y son frutos de distintos tipos de coordinaciones entre el DAEM y los directivos de las escuelas. En primer lugar, las estrategias para lograr un "ajuste" de la dotación docente, que son bastante similares en ambas comunas. En segundo lugar, los casos de traslado de profesores y directivos entre los establecimientos a cargo del mismo sostenedor municipal, permiten visualizar las diferencias en los criterios utilizados en ambas comunas.

8.2.1. Entre el ajuste y la sobredotación docente

En ambas comunas, se requiere una dotación docente "ajustada", en dos sentidos. En primer lugar, que debe ser financiada con los recursos aportados por la subvención escolar que depende de la matrícula tal como se plantea en el punto anterior. En segundo lugar, que cumpla con la proporción que señala la normativa entre el personal sujeto al Estatuto Docente (80%) y personal que no lo está, es decir, que está a honorarios o "a contrata" (20%).

A continuación se presentan tres puntos sobre los procesos de ajuste de la dotación: las estrategias comunales para controlar el gasto en remuneraciones, las normativas que obstaculizan y facilitan la gestión de los recursos humanos en esa línea, y los aspectos político-relacionales como mecanismos de presión en la toma de decisiones.

a) **Iniciativas comunales para controlar el gasto en remuneraciones**

En ambas comunas, se aprecia un conjunto de tácticas por parte de los DAEM que tienen por objeto reducir costos, como por ejemplo, cerrar cursos, lo que implica cambiar a docentes a otros establecimientos educacionales o no renovar su contrato:

> *"Debido a la baja de matrícula en algunas escuelas hemos debido cerrar 16 cursos el año 2004. Eso implica ajustar la planta docente, pero no es nada fácil. Hemos tenido que trasladar profesores a contrata o simplemente cancelar su contrato. (…) Lo lamentable es que esos profesores jóvenes hacen mejores clases, tienen más energía" (Jefa DEM Mir., 154).*

Esta reasignación afecta directa o indirectamente a los directores de las escuelas, quienes, frente a esas definiciones, no tienen gran margen de maniobra y deben perder profesores a contrata que ellos valoran; así como enfrentar sus quejas o recriminaciones (Dir. RS Mir., 177). En este punto se pone de manifiesto en franca oposición objetivos asociados a calidad educativa y las exigencias del financiamiento.

Una alternativa ha sido contratar profesores más jóvenes para ocupar el cargo dejado luego de una jubilación, dado que sus remuneraciones son más bajas que las de profesores de planta con más años de servicio:

> *"Lo bueno ha sido que se han ido profesores. Ya con esta colega ya son cinco jubilados. Exactamente, además los profesores que se han ido son profesores muy antiguos que ya es un sueldo mucho más superior al del que ingresa recién" (Dir. SD Esc., 209-211).*

Otra estrategia para reducir costos, es evitar los concursos para nombrar nuevos directivos en cargos dejados por quienes jubilan (Jefe DEPROV Esc., 341). Lo usual es suplirlos con profesores de aula en "comisión de servicio", que no tienen la titularidad del cargo, y por ende, sus remuneraciones son inferiores. En la comuna Mirador, es el caso del Director de la escuela Rainbow School y de la Jefa de UTP de la escuela Doctor Pedro Gutiérrez, que no tienen contrato por la función que desempeñan, sino que mantienen su sueldo como inspector y como profesora de aula, respectivamente (Dir.

RS Mir., 218-220; DIR-UTP DPG Mir. 237-257). En la comuna Escalar, la Jefa Técnica de la escuela Mundo Marino y el Inspector de la escuela San Dionisio, también están en comisión de servicio.

b) **Legislaciones que obstaculizan o facilitan**

Lo que se destaca en esta dimensión es que diversos cuerpos legales aparecen jugando roles de oposición o de incentivo a los desafíos que deben asumir los DAEM y, otros que los ponen en tensión respecto de los intereses de los docentes y directivos.

La Ley del Estatuto Docente es uno de los mecanismos que pone de manifiesto esa tensión e, incluso, contraposición de intereses, porque implica estabilidad laboral para los docentes y limita o impide la posibilidad de los DAEM de despedir a los profesores aún cuando sus servicios no sean requeridos:

> *"Bueno, son personas (…) que no pueden hacer clases y que por el Estatuto Docente no las pueden echar. Sí, es complicado. La señora Sonia (Jefa DEM), por ejemplo, no (puede) llegar y eliminar gente"* (Dir.-UTP DPG Mir., 181-186).

Una normativa que aparece como fuertemente perjudicial para los docentes es la que regula el sistema de pensiones privado (AFP) por los bajos montos involucrados, además, restringe el margen de maniobra de los administradores:

> *"… porque muchos profesores que están en condiciones, (pero) no quieren retirarse porque la jubilación les queda muy baja"* (Jefa DEM Mir., 154).

Esto trae consecuencias en la orgánica del DEM, en la dotación docente, y por ende, en el déficit financiero del sector municipal:

> *"Hay otros profesores que no deberían estar haciendo clases, por una cuestión de salud mental, como esa profesora que le pegó a la niña. Tengo 5 personas aquí en el DEM que no pueden hacer clases y son de planta, por lo que hacen otras labores"* (Jefa DEM Mir., 154).

Se destaca, sin embargo, que en ambas comunas, durante el último período del año 2005 ha habido una tendencia a regularizar la situación gracias a normativas que promueven las jubilaciones[5] y que ofrecen garantías a los profesores y directivos:

> *"El Ministerio ha tenido 2 leyes muy importantes donde nos ha permitido que los profesores que tenían los requisitos se pudieran ir y la finalidad era muy clara: disminuir la dotación docente"* (Jefe DAEM Esc., 64).
>
> *"(...) gracias a la nueva ley estamos con un proceso de jubilaciones: se han acogido a retiro unos 16 profesores y este año serían otros 28. Vamos a llamar a concurso en varios cargos de varias escuelas."* (Jefa DEM Mir., 154).

Estas apreciaciones son confirmadas por los jefes provinciales, quienes confirman que en ambos casos se cumple con la normativa para la administración de personal municipal que permite como máximo un 20% del total de funcionarios que puede ser contratado sin ser de planta:

> *"Acá nosotros, en dotación docente, nosotros llevamos un control. Nos corresponde por lo demás y es muy bueno llevarlo. En ese sentido, yo puedo ser bien categórico en decir que en dos comunas no he tenido ningún problema, tienen lo que tienen que tener: 80-20 que son las horas a contrata. La comuna Escalar no tiene ningún problema. O sea, podrán haber problemas particulares, pero a mí, la cifra dura, me dice que no. Otras dos comunas están pasadas, pero poquísimo"* (Jefe DEPROV Esc., 335-336).

A pesar de estos avances, se aprecian importantes diferencias en la posición de los directivos, como se plantea a continuación.

c) Lo político como presión

Los directivos de las escuelas destacadas tienden a ser críticos y a señalar que, a pesar de las medidas de los DAEM y los nuevos mecanismos, el ajuste de la dotación

[5] "Desde el año 1995 a la actualidad, se han implementado diversos programas para propiciar el retiro voluntario y jubilaciones de los profesionales de la Educación que se desempeñan en el sector municipal. Estos procesos tuvieron por finalidad constituir un incentivo para la jubilación de los docentes, aportando al ordenamiento de las plantas docentes municipales, y permitiendo la renovación de los profesores de mayor edad. A través de este proceso se han jubilado 1.380 profesores municipales en todo el país. Todos estos programas contemplaron anticipos de subvención para apoyar el financiamiento de las indemnizaciones que las correspondientes leyes les otorgaban, medida necesaria dado el alto costo que implicaba para los sostenedores municipales el retiro de docentes del sistema escolar comunal, teniendo en consideración el beneficio indemnizatorio establecido en el Artículo 73º del D.F.L. Nº 1, de 1996, de Educación. Las leyes específicas de referencia son la Nº 19.933 de 12/02/2004 y la Ley Nº 20.006, publicada en el diario oficial con fecha 22 de marzo de 2005. En línea, ver en www/mineduc/ gestión y financiamiento/ programa de jubilación y retiros.

docente no es muy estricto, porque surgen intereses políticos o de "amiguismos" que propician una mayor contratación o el predominio de criterios poco técnicos. Más aún en algunos casos se estima que ni siquiera vale la pena concursar a ciertos cargos directivos porque ya "pertenecen" a algunas personas que lo tienen como una especie de derecho adquirido (Dir.-UTP DPG Mir., 251). La Jefa Técnica de la Escuela Doctor Pedro Gutiérrez de la comuna Mirador destaca que, dada la alta matrícula del establecimiento, en el marco del PADEM se registra una mayor carga de personal en su dotación docente:

> *"Bueno, ahí hay cosas que uno no entiende. Por ejemplo, a nuestra escuela están asignadas tres personas más. Dos son del DEM y una del municipio que nosotros ni conocemos. No sabemos. (...) Bueno, a veces hasta son favores políticos de los alcaldes".* (Dir.-UTP DPG Mir., 181-186).

El Director de la escuela Mundo Marino de la comuna Escalar subraya que la influencia de las relaciones locales no se limitaría sólo a cuestiones de política partidista, sino familiares o de amistad: *"por último (dicen los profesores) yo soy amigo del alcalde".* (Dir. MM Esc., 27-32).

Por otra parte, llama la atención que los directivos de las escuelas en dificultad de ambas comunas no presentan ningún tipo de críticas a la forma de administrar la dotación docente por parte de sus autoridades municipales, ni hacen referencia directa o indirecta a variables políticas que incidan en sus decisiones. Por el contrario, emiten juicios muy favorables al respecto y omiten e incluso niegan conflictos declarados por otros actores, tal como se desarrolla en el punto subsiguiente.

Desde la perspectiva de las autoridades comunales de Educación, interesa destacar que la Jefa DEM de Mirador no hace referencia directa a este aspecto. En cambio, el Jefe DAEM de Escalar reconoce que las variables políticas municipales han

incidido en la dotación docente, pero con el nuevo Alcalde se aprecian cambios al respecto:

> *"Porque también hay problema político en las dotaciones docentes. (...) Las autoridades edilicias pagan favores políticos, esa es la verdad, entonces contratan, contratan y contratan. Hoy día la dotación docente está muy ajustada. Este año 2005 versus los años anteriores. Nosotros hemos tenido un vuelco en eso -y yo debo reconocerlo- hemos tenido un vuelco importante a partir del año 2005 y hoy día este año no se ha contratado a nadie que no sea necesario".* (Jefe DAEM Esc., 64).

***

En síntesis, en el proceso de administración del personal de los subsistemas educativos municipales analizados, no hay mayores diferencias entre ambas comunas que respecto de las estrategias para ajustar la dotación docente. En ambos casos se aprecian fuertes tensiones entre las que destaca, por una parte, la necesidad de reducir personal y disminuir el gasto en remuneraciones, en contraposición con la tendencia a la sobredotación. Esta tensión se ve afectada por aspectos administrativos y legales que pueden acentuar uno u otro polo de esa tensión. Otro tipo de elemento que incide son las presiones sociales y políticas que son evidenciadas, en especial por los directivos de las escuelas destacadas, lo que contrasta con la nula referencia de este aspecto de los directivos de las escuelas en dificultad.

Las estrategias de los DAEM para controlar el gasto pueden ser consideradas tácticas de ajuste mínimas dentro del escaso margen que les otorga la normativa y las presiones reseñadas. A su vez, los directivos de escuelas tienen muy poca influencia en los ajustes a la dotación.

8.2.2. La reasignación de profesores y directivos

A continuación se presentan dos formas marcadamente diferentes de enfrentar el proceso de trasladar o reubicar docentes entre escuelas municipales de cada comuna: en Escalar se trata de situaciones excepcionales, en cambio, en la comuna Mirador, a fines del año 2004, el DEM tomó una opción radical y reubicó a un número importante de docentes y directivos en distintas escuelas.

a) Cambios que se deben evitar

En la comuna Escalar, las reasignaciones de profesores a otros establecimientos, se producen por razones bastante excepcionales. Por ejemplo, debido al cierre de cursos por falta de matrícula o para suplir las vacantes dejadas por jubilaciones como se explicaba en el punto precedente. También se dan razones personales, en las cuales el profesor o director interesado en el traslado lo solicita y justifica. Menos frecuente aún es que el cambio de un profesor sea solicitado por el director o directora de la escuela, es decir, que lo "ponga a disposición" del Departamento de Administración de Educación Municipal, DAEM para que sea reubicado en otro establecimiento. Esto ocurrió una vez, en la Mundo Marino donde el nuevo director tomó esta decisión con un docente que no cumplió con sus expectativas, ni con lo acordado y ha sido parte de los problemas que ha tenido (Dir. MM Esc., 32).

Desde la perspectiva de la autoridad de administración educativa comunal, el cambio de un profesor mal considerado ya sea en su desempeño o por ser conflictivo, sólo implica trasladar el problema a otro establecimiento. En sus 15 años a cargo de la jefatura educativa comunal sólo una vez asumió uno o dos cambios:

> *"Hemos tenido esa situación, situaciones muy extremas (...) y tratamos también de dar respuesta a eso porque (...) también los conocemos, o sea, yo sé que cuando el Director me está pidiendo que cambie al profesor o profesora X porque sabemos que ya ahí no hay nada más que hacer con ellos. Aunque también sabemos que ese problema lo*

llevamos a otro lado. No es que estemos solucionando nada (…). Entonces, o bien hay que presentarlo al Concejo Municipal, como una vez ocurrió, y es el Concejo el que toma la decisión, ni con la petición de la docente, igual se va, se va. Hemos tenido un caso así, que ya era una situación que absolutamente había rebasado todos los esquemas". (Jefe DAEM Esc., 221).

En este punto cabe recordar que el Jefe DAEM ha dado a entender que ha sido crítico a la gestión del antiguo Alcalde y que, a propósito de otros asuntos, no contaba con su respaldo (Jefe DAEM Esc., 94).

El nivel comunal debe ajustarse al marco legal, evitar conflictos con el Alcalde y con el Colegio de Profesores local, a pesar de que en el último período este no es un tema relevante para ellos:

No tuvimos inconveniente con el Colegio de Profesores. Claro, el Colegio de Profesores está abocado a lo que es solamente evaluación docente, así que todo lo demás se le pasa al Colegio de Profesores (risas) hoy día háblele de evaluación docente ahí sí que están... (Jefe DAEM Esc., 222).

A partir de las entrevistas en la comuna de Escalar, surgen indicios de que, al momento del estudio, la evaluación docente no era un elemento preponderante en las definiciones del sostenedor, si bien era una cuestión álgida a nivel nacional, provincial y local. Tal vez, dada la forma de operar del sistema nacional de evaluación del desempeño de los profesores, que está centralizado y externalizado en instituciones académicas (Jefe Provincial Esc., 53-70) y que los resultados detallados los conoce sólo cada profesor, es poco lo que el DAEM puede hacer, porque en su rol de Coordinador de la comisión comunal sólo tiene como función revisar la situación de cada profesor para ver si hay errores y dirimir la clasificación de algunos docentes que están clasificados en los límites de dos categorías.

Para bajar aún más las tensiones entre profesores de la comuna y tomar distancia del tema, la actitud asumida por el Jefe DAEM fue, en un primer momento, reforzar en la comisión, una total confidencialidad sobre los resultados, lo que es

requisito del propio sistema evaluativo y, en un segundo momento, delegar esa función en un directivo de escuela (Jefe DAEM Esc., 234-242).

En síntesis, el foco de preocupación de la autoridad del DAEM de la comuna Escalar en su función de administración de la dotación docente, es minimizar conflictos locales y, por ende, no hace uso de sus atribuciones, como por ejemplo, reasignar docentes entre establecimientos por razones pedagógicas, de clima laboral u otra o asumir un rol en la comisión evaluadora del desempeño docente.

b) Asumir los conflictos

Al contrario del caso anterior, en el siguiente microproceso se presenta un incidente surgido de la determinación de la autoridad educativa de la comuna Mirador de trasladar de establecimiento a un grupo importante de docentes y directivos:

> *"El año pasado decidí hacer varios cambios, porque en algunas escuelas había grupos muy cerrados, con problemas, se veía que no era sano, así es que me decidí. (...) Había conflictos, mejor dicho se tapaban las cosas... estaba todo como en familia..."* (Jefa DEM Mir., 142).

Las medidas fueron resistidas en forma activa y frontal por los profesores: *"Me costó tener protestas de grupos de profesores durante casi todo diciembre y enero..."* (Jefa DEM Mir., 140). No sólo hubo un rechazo en términos de movilización, sino además, el Colegio de Profesores comunal elevó una solicitud a la Contraloría General de la República para revisar los procedimientos administrativos, denunciando una desvalorización o *"menoscabo"*[6] profesional (Jefe DEPROV Mir., 70, 90).

[6] La destinación de un docente en los términos del artículo 38 del Estatuto Docente no puede significar para dicho profesional un menoscabo económico. Resulta necesario especificar en el contrato de trabajo de los docentes que laboran en establecimientos educacionales dependientes de Corporaciones Municipales, entre otras materias, la función específica asignada, el establecimiento en que tales funciones deben llevarse a efecto y, la calidad con que ingresan a la dotación docente. ORD.: Nº 4185/171.

A pesar de todos los conflictos iniciales, la Jefa DEM asume la decisión tomada y destaca que con el tiempo disminuyeron las resistencias: *"Pero mire ahora no pasa nada, se ven todos bastante bien en sus nuevos establecimientos."* (Jefa DEM Mir., 105-115).

Frente al incidente, varios de los entrevistados toman posición respecto a la intencionalidad que estaba detrás de la decisión, y por ende, la legitimidad de las medidas. La propia Jefa DEM lo asocia a la necesidad de que las escuelas funcionen adecuadamente, para que puedan entregar un mejor servicio educativo: *"es más sano"* (Jefa DEM Mir., 140). En la misma línea, el Jefe del DEPROV da cuenta de la necesidad pedagógica y de un ordenamiento administrativo tras la medida:

> *"La Sonia tiene todo el deber y el derecho a hacerlo, o sea, ella debiera mover el personal de acuerdo a la necesidad de las escuelas. Pero siempre apegada a lo técnico y a lo administrativo"* (Jefe DEPROV Mir., 70).

Sin embargo, la jefa técnica de la escuela Doctor Pedro Gutiérrez, que fue una de las profesoras reasignadas, insinúa que desde el DEM habría habido intenciones de desarticular equipos de docentes muy críticos y dirigentes del Colegio de Profesores comunal, por lo tanto, no se justificaría técnicamente:

> *"Ellos dicen que es para mejorar la educación, para mejorar la calidad y nosotros, la sensación es que fueron medidas para sacar las personas que eran, cómo decir los no, no quiero decir... críticas. Generalmente los trasladados eran dirigentes gremiales, gente que era cercana al Colegio de Profesores (Dir.-UTP DPG Mir., 265).*

La Jefa DEM señala que esto sería más bien una coincidencia: *"justo el profesor dirigente comunal del Colegio de Profesores era de la escuela con más problemas"* (Jefa DEM Mir., 140).

Respecto del apoyo local recibido frente a la medida, la Jefa DEM resalta que contó con el respaldo del Alcalde al aplicar las medidas y frente a toda la situación (Jefa DEM Mir., 140-148). El Jefe Provincial comparte la visión sobre el apoyo con el que cuenta la Jefa DEM por parte del Alcalde.

En relación a la capacidad de la Jefa DAEM para hacer uso de sus atribuciones, se levanta la comparación con la actitud más frecuente de otros directores de educación municipal que evitan reasignar profesores para evitar conflictos *"no hacerse problemas".* En este caso ella los asume, decide correr el riesgo (Jefa DEM Mir., 150).

c) Demanda por autonomía versus lealtad

Al analizar los distintos aspectos de la gestión docente, los directivos de las escuelas presentan claras diferencias, según se trate de establecimientos considerados en dificultad o destacados.

Las escuelas en dificultad tienden a dar gran valor al hecho de que el proceso de determinación de la dotación docente de cada escuela se produce en un marco de diálogo con las autoridades comunales. Se analiza primero en la escuela, luego entre director y el DEM, quien trata de asegurar sus peticiones, pero debe articular todos los requerimientos de las escuelas:

> *"Yo armo mi cuento aquí: tomo mi Subdirectora, mis inspectores, a mi Jefa Técnica y nos instalamos. Tomamos el libro de asistencia, matrícula y armamos la historia. Asignamos los cursos, a quién le vamos a cambiar, los que den octavo, a dónde nos vamos a ubicar, en Primero, en Cuarto, en Quinto. Discutimos que este para allá, que no, que este sí, que tiene personalidad, que no tiene ta, ta, ta, listo. Una vez que nosotros..., que salió el humo blanco como dicen, con ese papelito, me manda a buscar el DEM un día X y yo voy con mi carta bajo la manga. Entonces la jefa –que ya tiene todo el listado de nosotros-, empieza: 'Director, ¿quiere seguir?' –Sí.- -Listo; '¿el subdirector, cómo lo ha hecho, bien o mal? ¿quiere que siga con usted? No, no quiero. Lo marca fuera y yo quiero, y así va, uno por uno, uno por uno (...). Yo decido: por ejemplo, el Inspector General no me sirve... " (Dir. RS Mir., 163-169)*

Se aprecia en la cita, que el Director destaca que tendría un gran margen de autonomía para determinar su equipo, lo que no es corroborado por ningún otro entrevistado. Más aún, llama la atención que este Director de la escuela Rainbow School de Mirador, no hace referencia a los aspectos controvertidos respecto del proceso de reasignación de profesores en las diferentes escuelas. Por el contrario, señala que personalmente no ha escuchado ningún tipo de quejas respecto de dotación docente y que al menos él no ha tenido ningún problema con el DEM. Esta actitud en extremo positiva y de ocultación de información permite levantar conjeturas respecto de la vivencia de lealtad que está en la base de la negación de conflictos que todo el resto de los entrevistados reconocen como álgidos.

La Directora de la escuela San Dionisio de la comuna Escalar, también tiene un ánimo positivo y analiza con el DAEM la dotación, pero para lograr sus objetivos de mantener su dotación recurre a tácticas sutiles (Dir. SD Esc., 205).

Los directivos de las escuelas destacadas, por el contrario, reclaman mayor ingerencia en la definición de su equipo docente para gestionar adecuadamente la escuela. El Director de la escuela Mundo Marino de Escalar planea presentar un proyecto al nuevo Alcalde que incluye gestionar los recursos del establecimiento a través de facultades delegadas para desarrollar una política de incentivos por desempeño a los profesores (Dir. MM Esc., 140-143). La Directora de la escuela Doctor Pedro Gutiérrez señala la importancia de poder elegir a los profesores que trabajan en su escuela: *"Autonomía, autonomía..."* (Dir.-UTP DPG Mir., 23).

***

En síntesis, se aprecian diferencias entre comunas respecto de la forma de enfrentar la organización del personal de educación municipal. El DAEM de la comuna

Escalar, con el fin de evitar conflictos con el Colegio de Profesores, tiende a minimizar los traslados de docentes entre establecimientos, en cambio, la Jefa DEM de Mirador, toma decisiones de cambios de directivos y profesores, en principio, amparada en criterios técnicos, asumiendo conflictos con la organización gremial respectiva. Existen elementos que permiten comprender las diferencias, principalmente el respaldo del Alcalde con el que cuenta la dirección del DEM de la comuna Mirador en contraste con Escalar.

Destacan, además, las diferencias entre los directivos de ambos tipos de escuelas. Se propone que, en el caso de los establecimientos "en dificultad", la aceptación de la gestión del DEM -casi condescendiente-, la ausencia total de crítica e incluso, de omisión de conflictos y la resignación respecto de sus atribuciones, podrían ser entendidas en el contexto de la situación de sus escuelas, cuyo financiamiento es una carga para los DAEM, porque su escasa matrícula no logra captar la suficiente subvención escolar para solventar los costos de remuneraciones y de operación. Esto provocaría un escaso poder de negociación. Es decir, relación muy asimétrica.

Por el contrario, las escuelas destacadas se encuentran en una situación en la cual no sólo logran financiar sus propios costos, sino dada su alta matrícula, colaboran con el financiamiento de otros establecimientos y del DEM. Esto otorgaría cierta influencia y mayor capacidad de negociación a sus directivos, los que se autorizan a relacionarse con el DAEM con mayor distancia crítica y en situación de mayor simetría de poder, el que se refleja en su capacidad de negociación y en especial en demandas de mayor autonomía y margen de maniobra en la gestión de recursos por parte de sus directivos.

8.2.3. Síntesis interpretativa

En la **dimensión estratégica** de los procesos de coordinación analizados interesa poner de relieve que desde los DAEM hay objetivos educativos que terminan subordinados a la necesidad de resolver problemas financieros. Más aún, queda en evidencia que no se aprecia sintonía en torno a los desafíos en juego, porque existen diversas interpretaciones respecto de los móviles tras algunas decisiones de las autoridades de los DAEM. En el caso de Mirador, el traslado de docentes entre escuelas puede ser asociado a la calidad y eficiencia para un mejor servicio educacional o, puede ser visto sólo como un objetivo político de desmovilización de grupos de docentes. En el caso de Escalar, la decisión de minimizar los cambios de profesores entre escuelas, puede leerse como un acto pragmático, porque lo contrario no implica beneficios o, al mismo tiempo, como una forma de evitar conflictos.

En la **dimensión normativa de la coordinación educativa local**, se destaca a nivel macro la percepción de desigualdad de las exigencias para los establecimientos y sostenedores según dependencia. Para varios entrevistados leyes marco, como el Estatuto Docente, promueven malas prácticas en el sistema municipal y la prioridad por lo administrativo y la protección gremial por sobre requerimientos financieros y educativos. En el contexto dado, los mecanismos de financiamiento también entran en tensión con la calidad educativa, porque incentivan a concentrarse en la reducción de costos. Medidas o leyes especiales aunque de menor calibre tienden sólo a morigerar o amortiguar las consecuencias de las anteriores.

En la **dimensión decisional** de la coordinación cabe mencionar que las iniciativas de los DAEM para disminuir el gasto en remuneraciones aparecen como paliativos insuficientes que no logran disminuir el déficit de financiamiento y reflejan su escaso

margen de maniobra. Otro aspecto, desde los DAEM, es que se aprecian diferencias respecto del nivel de riesgo que asumen en determinadas decisiones. En el caso de Mirador se asumen definiciones que implican reacciones por parte de los docentes y su organización gremial. En cambio, en Escalar, el DAEM evita los conflictos, incluso en decisiones que están dentro de sus atribuciones.

Los directivos de escuelas destacadas dan cuenta de una demanda por mayor margen de maniobra para seleccionar su equipo docente, en cambio, los directivos de escuelas en dificultad demuestran satisfacción con los procedimientos del DAEM, ausencia total de críticas e incluso omisión de conflictos al respecto. Esta diferencia se puede atribuir a la posición relativa de la escuela en la comuna en la cual los directivos de las escuelas destacadas pueden construir coordinaciones más simétricas con los DAEM, porque cuentan con un cierto poder que les otorga el hecho de contribuir con mayores recursos dada su matrícula, al contrario de la situación que viven las escuelas en dificultad.

Las situaciones analizadas reflejan la importancia de la **dimensión basal de la coordinación educativa local**: las contrataciones o la asignación de cargos de docentes y directivos pueden reflejar favoritismo político o social (amiguismo) y entran en tensión con la necesidad de imparcialidad relacionada con la credibilidad profesional necesaria para desempeñarlo. Otro elemento en juego dice relación con que es posible entender el nivel de riesgo que asumen los DAEM, al asociarlo al grado de respaldo que les otorga su respectiva autoridad edilicia, avalada por la legitimidad técnica que se le atribuye desde otros actores, como es el caso de la Jefa de Educación de la comuna Mirador, en contraste con el jefa DAEM de Escalar.

CAPÍTULO NOVENO

9. COORDINACIONES EN TORNO A PROCESOS EDUCATIVOS

En este capítulo se presentan microprocesos que se asocian a estrategias por parte de los jefes DAEM para orientar a los establecimientos en aspectos que se agruparon en torno a desafíos de índole educacional. Se describen dos procesos tendientes a elaborar instrumentos de planificación escolar: el proyecto educativo, en el caso de la comuna de Escalar y, la preparación de clases, en la comuna Mirador. En ambos casos se trata de orientaciones que surgen de una determinada visión diagnóstica, desde la perspectiva de las autoridades comunales de las necesidades de las escuelas; dando origen a una estrategia cuyo énfasis está en la importancia dada a la forma de los procedimientos que se seguirán. Las mayores diferencias entre ambas comunas se asocian al contexto local: los profesores y otros actores reaccionan en forma radicalmente diferente frente a la directriz técnica del DAEM. En contraste, el tercer microproceso, que trata la forma de abordar conflictos de convivencia en las escuelas de la comuna Mirador, da cuenta de otra forma de relación entre los directivos y el sostenedor, porque, en parte, prima un tipo de coordinación horizontal caracterizada por la flexibilidad de los procedimientos y las soluciones a medida que emergen los problemas y que está en función una alianza estratégica respecto de la relación entre los padres y el Alcalde.

9.1. Procedimientos para la actualización del proyecto educativo

En la comuna de Escalar, la administración municipal solicita una serie de instrumentos de planificación a las escuelas municipales, y en particular, a sus directivos, partiendo de determinados supuestos, con pasos bien definidos y formatos

predeterminados por la unidad técnica comunal. Es así como, junto con los compromisos de gestión que suscriben los directivos respecto de la matrícula y la reducción de los gastos administrativos, durante el año 2005, el DAEM solicitó a cada director que presentara un plan estratégico asociado a los compromisos asumidos y a los establecimientos que actualizaran su Proyecto Educativo Institucional (PEI).

Lo que se profundiza a continuación son las directrices del DAEM para la actualización del PEI; que si bien se declaran flexibles, no contienen claros indicios de posibilidades de rechazo o ajuste por parte de las escuelas. La respuesta de estas parece ser la habitual, cierta queja por la falta de tiempo y una pasiva actitud de recepción y ejecución de lo indicado. Además, el equipo del DAEM se organizó para supervisar en terreno a las escuelas, en una lógica que se plantea como apoyo técnico, pero que, finalmente, se centra en el control de aspectos administrativos.

a) Definición de necesidades homogéneas

En el Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM) de la comuna Escalar se estableció que durante el año 2005 todos los establecimientos reformularían su Proyecto Educativo Institucional (PEI):

> *"Es que cada escuela tiene que tener su proyecto educativo, que nazca de su norte, saber para adónde van. Tenían un proyecto, pero hecho ya hace unos años y no siempre muy completos o claros".* (Jefa DAEM Esc., 28).

Ese análisis se hace respecto de todas las escuelas por igual, en forma independiente de la situación o punto de partida de cada una respecto de su desarrollo institucional previo. Por ejemplo, la Escuela Mundo Marino ya había realizado ese trabajo con el nuevo director desde su llegada el año 2004:

> *"Primera reunión: 'yo necesito todo el sustento legal técnico y pedagógico en el cual gira la escuela'. No teníamos. Entonces urgente: 'hacerme otra carta de navegación'. O sea, hacer un proyecto educativo institucional, un PEI, y empezamos (...)"* (Dir. MM Esc., 80).

Asimismo, algunos establecimientos como la escuela San Dionisio, habían iniciado la actualización del PEI el año anterior, como parte de una decisión interna luego de la autoevaluación institucional propiciada por su participación en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (Dir. SD Esc., 7). Este hecho es conocido por el DAEM, pero no afecta su decisión:

> *"Aunque estas 3 escuelas este año y las que (lo) hicieron el año pasado, reformularon el proyecto en base a estas autoevaluaciones, ahora lo pueden reformular otra vez* (UTP DAEM Esc., 210)

Lo anterior refleja que, desde el DAEM se homologan las necesidades de los establecimientos, a pesar de estar en conocimiento de las diferencias entre ellos respecto de su desarrollo de proyecciones institucionales.

b) Los pasos a seguir: ¿propuesta o exigencia?

Para orientar la reelaboración del PEI y los restantes proyectos en curso, la responsable técnica del DAEM se reúne con los jefes técnicos de los establecimientos, al menos una vez al mes y desarrolla paso a paso las directrices, presenta el modelo de formato a completar:

> *"(...) primero, ellos reciben toda la información desde acá, del DAEM. Nos ponemos de acuerdo en el formato, las sugerencias,... Todos los modelos que existen pueden ser interesantes... planificación de proyecto educativo, de todos y de planificaciones estratégicas. (...) Pero yo ideé y propuse un esquema para que cada escuela diseñara su proyecto. Entonces ese esquema es más simple..."* (UTP DAEM Esc., 26-32).

Se indica, además, el tipo de actividades que se realizarán. En los dichos de la Jefa Técnica del DAEM se aprecia en forma velada la tensión entre, por una parte el carácter de exigencia y obligatoriedad y, por otra, una supuesta flexibilidad y autonomía de las escuelas para definir si acoge o no lo "sugerido":

> *"Entonces cada director con su equipo de gestión organiza a toda la escuela. Primero lo propone al Consejo de Profesores y (...) hubo una mesa de trabajo en cada escuela, que fue propuesta por nosotros (el DAEM) también, con toda la comunidad educativa.*

> *Entonces también se les propone, pero cada escuela lo organiza como lo sienta".* (UTP DAEM Esc.,34-38).
> *Yo no les digo: 'hagan una mesa en que esté esto, esto y esto'; sino que yo les digo: 'que incluya a toda la comunidad educativa'. Y, aclaramos quién es la comunidad educativa para que tengan una línea más o menos general. Entonces después ellos, en las escuelas hacen (...)"* (UTP DAEM Esc.,32-39).

En el contenido de los proyectos institucionales también se aprecia cierta contradicción o tensión entre obligación versus autonomía.

> *"(...) lo de fondo, eso le ve cada escuela (...) Porque aparte de eso, les hice un ejemplo. Inventé un proyecto tipo, una escuela que pudiera ser la ideal, pero que tenía muchos aspectos de sus propias escuelas. Entonces con ese ejemplo trabajaron."* (UTP DAEM Esc,, 32-33).

El ejemplo aporta un repertorio de ideas de estrategias que se pueden seguir. Esto podría considerarse sólo a título ilustrativo o, puede ser entendido como de carácter prescriptivo: es decir, podría inducir a las escuelas a incluir lo esperado por el DAEM en sus propios proyectos.

c) Supervisión comunal ¿con foco técnico?

Como se ha señalado, desde los años 90, la instancia periódica, prácticamente mensual, del DAEM con los directivos de las escuelas para plantear todos estos requerimientos, entregar los formatos a completar y preparar aspectos claves de los proyectos en los que participan todas o algunas de las escuelas para preparar las respuestas a las particulares solicitudes de cada programa o iniciativa, en su mayoría de Ministerio de Educación (UTP DAEM Esc., 4-22).

Sin embargo, el año 2005, el DAEM reorganizó la modalidad de trabajo con las escuelas. Ahora cada uno de los tres profesionales del área técnica de la comuna, junto con los temas que tiene a su cargo como coordinador del mismo (extraescolar, adultos, informática y otros), es responsable de la comunicación con un número determinado de establecimientos que debe visitar:

> *"Bueno a nosotros nos corresponde especialmente la función administrativa, (pero) hoy en día no podemos decir que no trabajemos mucho en la parte técnica. No es como antiguamente que nosotros decíamos: 'somos la parte administrativa y la dirección provincial la parte técnica'. Si bien es cierto las normas y todo lo demás las pone el Ministerio de Educación, pero (...) yo tengo 3 coordinadores técnicos y cada coordinador tiene una cantidad de escuelas y los asesora directamente al interior de las escuelas en forma permanente (...), por lo tanto, en la parte técnica también tenemos hoy en día mucha injerencia y obviamente en todo lo que es administrativo* (Jefe DEPROV Esc., 114).

De la referencia podría desprenderse que el foco de la presencia de los profesionales del DAEM en las escuelas sería la asesoría pedagógica. Sin embargo, la descripción de las visitas de la Jefa Técnica del DAEM permite comprender cómo se entiende el rol que están asumiendo como equipo comunal:

> *"La función nuestra es coordinar más que nada las escuelas con el DAEM. Nos hemos dedicado un poco a revisar que tengan la documentación al día, a complementar y apoyar un poco lo que hace la Dirección Provincial, es decir, prever que no tengan cosas atrasadas para que cuando vaya la provincial no tengan problemas: como revisar libros de clase, que estén al día; registros escolares, que estén al día; tener contacto directo con los directores y los jefes técnicos".* (UTP DAEM Esc., 18-20).

Interesa, entonces, el sentido de "coordinación" como revisión y control asociado a una anticipación de la fiscalización que realiza el Ministerio de Educación, principalmente a través de los inspectores de subvención y no de la supervisión técnico-pedagógica; y, de lo "técnico" como el conjunto de instrumentos formales de registro del trabajo administrativo de los docentes y directivos.

d) Evaluación y reacciones

La elaboración de cada instrumento solicitado y la ejecución de cada programa en el que participan los directivos y profesores, tiene sus propios requerimientos en términos de tiempo. Cuando se explora este aspecto, la Jefa Técnica del DAEM reconoce que *"se quejan, claro que siempre se quejan",* pero desestima la validez de ese reclamo porque se trataría de un problema de organización de los propios

profesores, aunque luego reconoce que *"en realidad"* son muchos los instrumentos, proyectos y solicitudes (UTP-DAEM Esc., 139 y 140).

El relato detallado de procedimientos similares para el desarrollo de otros instrumentos como: el PADEM, los Compromisos de Gestión, un plan operativo anual y un proyecto estratégico que es solicitado a los directivos de las escuelas, es el foco de la entrevista de la Jefa técnica del DAEM de Escalar, quien señala la importancia de su articulación y muestra todos los documentos, los registros y evidencias que respaldan sus dichos (UTP DAEM Esc., 50, 99, 140, 179, 183). Sin embargo, pone de manifiesto un tipo de activismo y la falta de conexión de lo realizado con los objetivos educativos:

> *"Hacemos muchas cosas, pero nunca vemos por qué resultó o por qué no nos resultó. Claro, a veces, cuando no resulta ah, esto, pero no hay un análisis científico. Nos falta por hacer una evaluación de lo que aporta cada actividad o programa al mejoramiento de las escuelas".* (UTP DAEM Esc., 9).

Aunque no hay reacciones específicas de los directivos y docentes respecto de cada una de las orientaciones desde el Departamento de Administración de la Educación Municipal, hay algunos indicios que dan cuenta de dos miradas posibles. Por una parte, la Jefa UTP señala que el formato por ella sugerido a los directivos para el proyecto educativo *"les gustó"* y que lo acogieron (UTP-DAEM Esc., 32), porque no hubo reclamos o señales de resistencia. Sin embargo, por otra parte, el Director de la escuela Mundo Marino, tiende a invalidar lo que proviene del DAEM (Dir. MM Esc.107-111) y, la directora de la escuela San Dionisio asume como tarea todo lo indicado o sugerido por sus autoridades. Tampoco existen indicios de aportes de los directivos o UTP a lo *"propuesto"*. Todos estos elementos permiten deducir una aceptación pasiva de su parte.

***

En síntesis, en el caso de la comuna Escalar, en las directrices del DAEM se aprecia una tendencia a homogeneizar los desafíos de las escuelas o, simplemente, a minimizar sus diferencias respecto de la necesidad de elaborar un proyecto institucional. Se distingue, además, una tendencia a lo procedimental o a la estandarización de los procesos, entendida como la indicación paso a paso de las actividades que se realizarán y su modalidad junto a la determinación de la estructura, también estandarizada de los instrumentos o modelos para cristalizar los documentos producidos. Esto se asocia a una supervisión comunal centrada en el control de aspectos administrativos y escasa evaluación de los efectos y resultados de todo lo realizado.

Lo "técnico" es entendido por el DAEM como la responsabilidad en la conducción de la elaboración del conjunto de instrumentos de proyección sobre de la gestión educativa y la inspección de la documentación administrativa.

Se aprecia, además, cierta ambigüedad entre la relación de lo exigido por el DAEM y el margen de maniobra de las escuelas para proponer y modificar los procedimientos, y para desarrollar los contenidos: la exigencia está velada a través de la idea de "propuesta". La falta de reacción en contra y de forma explícita por parte de los directivos y profesores tiende a asociarse a una "aceptación" y las quejas sobre escasez de tiempo son minimizadas.

9.2. Un modelo de planificación de clases

Para la autoridad del DEM de la comuna Mirador existe urgencia por apoyar el déficit de los profesores respecto del currículo y de la preparación de las clases, lo que es compartido por otros actores; dado lo cual, levanta estrategias y orientaciones al

respecto. Estas directrices generaron fuerte resistencia por parte de los docentes, la posterior intervención de la supervisión provincial y, finalmente, la salida del Jefe Técnico del DEM, entre otros efectos.

a) Mirada compartida de necesidades

En el caso de la comuna Mirador, existen elementos que permiten una visión bastante compartida entre los distintos actores: los profesores de la comuna requieren apropiarse del enfoque del marco curricular y mejorar la preparación de la enseñanza.

La Jefe de la Dirección de Educación Municipal de la comuna Mirador presenta un duro diagnóstico: *"Los profesores ni siquiera conocen los programas de estudio, como que ni los han leído"* (Jefe DEM Mir., 118). A raíz de ese diagnóstico bastante compartido, el DEM, junto con los Compromisos de Gestión reseñados previamente, ha organizado, en el mes de enero de cada año, talleres de autocapacitación o perfeccionamiento entre los profesores de los establecimientos municipales de la comuna; mantiene reuniones periódicas del DEM con los jefes técnicos de los establecimientos y, lo más importante, ha solicitado que se realice un determinado sistema de planificación de clases.

Otros entrevistados coinciden con esta necesidad: la Directora de la escuela Doctor Pedro Gutiérrez señala que se nota cuando una clase está mejor planeada (Dir.-UTP DPG Mir., 164); la Supervisora detalla las actividades que realiza para que los profesores se interioricen de los programas de estudio (Sup. DEPROV Mir., 17-28); el Jefe Provincial da cuenta de cómo las evaluaciones asociadas a los Compromisos de Gestión permiten orientar y ajustar la planificación.

No hay evidencias de visiones opuestas a la necesidad que tendrían los profesores de mejorar sus planificaciones y el conocimiento del currículum.

b) Pasos a seguir: modelizar versus flexibilizar

Al contrario de lo ocurrido con el diagnóstico, se aprecian diferencias entre la vía por la que opta el DEM y el enfoque de un grupo importante de profesores y del nivel provincial del Ministerio. El Departamento de Educación Municipal entrega una estructura de planificación:

> *"(…) el 2004, se nos ocurrió…, pedirles que hicieran algo bien sencillo, pero ordenador: que dividieran los contenidos por semana, considerando que son más o menos 40 en el año escolar, y, simplemente que al lado de cada contenido, en el mismo programa, rayaran con el número de la semana en la cual pasarían esa materia. Este año distribuimos un pequeño documento de orientación".* (Jefe DEM Mir., 118-124).

Sin embargo, los profesores de algunas escuelas se quejaron, se mostraron confundidos o se negaron a seguir el modelo planteado (Dir.-UTP DPG Mir., 148, 179):

> *"(…) hubo una planificación (…) que era la planificación en T, que desde la jefatura técnica del DEM se pensó, (…) que iba a mejorar las cosas. Pero no hubo una preparación previa a los jefes técnicos o a los profesores. Entonces había mucho susto de parte de los profesores, de cómo hacerlo bien. (…y) como que no empezaban a planificar nunca, (…) ya estábamos en abril y todavía estaban como entrampados (…) (Sup. DEPROV Mir., 20).*

El equipo de supervisoras a cargo de las escuelas de la comuna, al ver que lo indicado por el DEM genera tensiones, lo analiza y toma posición:

> *"¿Qué fue lo que empezamos a decir en nuestras escuelas?: 'Por lo menos planifiquen como ustedes se sientan más cómodos'. Entonces ahí había (de parte de los jefes técnicos): '¡Pucha!, estás contradiciendo a nuestro jefe' -que en este caso es el DEM-. Pero nosotros desde el Ministerio de Educación: 'pensamos que la planificación tiene que ser lo más cercano a ustedes posible, porque queremos resultados'".* (Sup. DEPROV Mir., 22).

Después de conversaciones con el Jefe Técnico comunal y la propia Jefa DEM, las supervisoras acordaron realizar un taller en el DEM con los jefes técnicos y en presencia

del equipo técnico de la comuna. Su foco fue asegurar el conocimiento de los programas a través la provisión de soporte material, la ejercitación conjunta y la promoción de ciertos elementos básicos en las planificaciones, más que de un modelo determinado, aclarando que esto no implicaba desechar lo que habían desarrollado hasta el momento (Sup. DEPROV Mir., 20-22). Además desde el propio DEM se envía la instrucción de "flexibilizar" o "hacer como quieran" las planificaciones (Dir.-UTP DPG Mir., 175). Es decir, el nivel provincial del Ministerio asume un rol activo e interviene con otro enfoque.

c) Consecuencias y reacciones: legitimidad profesional y vínculos locales

Los entrevistados señalan, al menos, tres hechos que pueden considerarse consecuencias de lo ocurrido: el más notorio fue la salida del Jefe Técnico del DEM; la más grave desde la perspectiva educativa fue la tardanza en el inicio del proceso de planificación docente, y, por último, una reacción de los profesores como gremio. La Jefa DEM asocia el rechazo de los profesores a las orientaciones para planificar clases, con falta de legitimidad pedagógica el jefe técnico del DEM:

> *"Los directores y me dicen… 'pero ¿qué quiere? No se le entiende ¿por qué no va usted mejor?' y ahí está la cosa, no lo validan (…)".* (Jefa DEM Mir., 158).

La UTP de la escuela Doctor Pedro Gutiérrez, si bien, se cuida y no hace críticas directas en contra del Jefe Técnico del DEM: *"No si técnicamente yo encuentro que él sabía..,"* pero sus expresiones respecto de la complicidad con la supervisora provincial en un "mismo lenguaje técnico" (Dir.-UTP DPG. Mir., 237), dan cuenta de una velada comparación.

El Jefe Provincial también interviene en el incidente, se reúne con los diversos actores y toma posición y con eso valida su propia autoridad:

> *"(El jefe técnico del DEM era (...) muy estructurado y, además, efectivamente conmigo, conversaba harto en lo técnico, (...) pero yo varias veces fui a romperle su estructura y los directores estaban felices, porque finalmente sigo siendo como la autoridad y si yo digo: 'esto pueden hacerlo así o como quieran', son felices porque les doy libertad. Yo tengo buenas relaciones con ellos básicamente por eso, porque yo les digo: 'yo tengo que confiar en lo profesional de ustedes'.* (Jefe DEPROV Mir., 435).

Más aún, se puso de manifiesto el juego de relaciones locales. El Jefe Provincial recibió rumores de que Jefa DEM no quería destituir al Jefe Técnico DEM por su cercanía con él:

> *"(...) en eso a la Sonia le pasó algo muy extraño. (...) se decía que ella no podía echar a su jefe técnico porque él era amigo mío. Entonces les digo: 'díganle a la Sonia que venga a conversar conmigo', Y le dije: 'Sonia, tú eres la Jefa de Educación antes, aunque fuera mi hermano, tú tomas una decisión, ese es problema tuyo, si quieres echarlo,¡échalo!'".* (Jefe DEPROV Mir., 433).

Al poco tiempo, el profesional dejó el cargo de Jefe Técnico DEM y fue reasignado a una escuela por decisión de la Jefa DEM. Al analizar este incidente en conjunto con otras situaciones, surge como hipótesis que el Jefe Técnico podría haber sido una especie de "chivo expiatorio", que pagó el costo por descomprimir las tensiones y crisis generadas no sólo en este incidente, sino además, por las decisiones de la Jefa DEM de reasignar profesores, en especial dirigentes gremiales, entre establecimientos.

Además de esa consecuencia, y de la tardanza en el inicio del proceso de planificación, según la Supervisora comunal del DEPROV, la situación generó inseguridad en los profesores, lo que se tradujo en mayor reticencia y negativa a participar en la evaluación del desempeño, donde tienen que presentar un portafolio con ejemplos de sus planificaciones, lo que podría traducirse en debilitamiento de su propia imagen profesional:

> *"Nos hemos ido dando cuenta que uno de los temores de ellos –de por qué no se lanzaban a hacer el portafolio- era porque no sabían si era lo que quería el Ministerio o lo que quería el DEM. O sea, estaban como muy entrampadas en eso y yo creo que ahí*

fue súper decisorio (sic), esta cosa de no agarrar el portafolio porque no se sentían..." (Sup. DEPROV Mir., 38-41).

A propósito del incidente y su efecto en la evaluación del desempeño, interesa mostrar el importante rol jugado por la organización docente a nivel comunal y su compleja relación con el DEM:

"(...) en esta comuna hay un equipo de colegio de profesores fuerte, es duro y siempre ha estado en contra como de lo establecido... inclusive en la reunión gremial se le pidió a la persona que estaba encargada en ese tiempo (desde el DEM) que les explicara (el modelo)". (Sup. DEPROV Mir., 34).

De todas formas, el segundo semestre -con otra jefa técnica en el nivel municipal- desde el DEM, se volvió a poner en práctica el mismo modelo de planificación que debió ser aplicado de modo "obligatorio" por todas las escuelas y liceos municipales de la comuna (Dir.-UTP DPG Mir., 162).

***

En síntesis, este episodio de la comuna Mirador comienza con una iniciativa y directriz del DEM cuya génesis es compartida por otros actores: es necesario promover que los profesores planifiquen clases en forma más sistemática y en sinergia con el currículum. Para lograrlo, desde el DEM se opta un modelo determinado. Es decir, que se trata de un proceso de coordinación vertical descendente que utiliza un procedimiento predefinido para asegurar el logro del fin, lo que se asocia a estandarización de productos o resultados y también a lo procedimental de los procesos.

La reacción de resistencia de los docentes se puede definir como explícita y activa, porque se expresa en el hecho de no cumplir con la exigencia y en solicitar mayores claridades. Gracias a esta reacción, es posible visualizar y corroborar que toda

coordinación, por jerárquica que sea, tiene una doble dirección; es decir, requiere, al menos, de la aceptación o no rechazo por parte de los subordinados.

La intervención del nivel provincial del Ministerio se puede interpretar a partir de dos sentidos coexistentes: a) apoyar a los profesores y jugar un rol de mediación con el DEM que permita desbloquear la situación y aportar un criterio de flexibilidad para lograr el objetivo inicial, y b) aprovechar el incidente para lograr un reposicionamiento de la propia legitimidad y autoridad en las materias propiamente educativas y pedagógicas como lo expresa el Jefe del DEPROV.

La estrategia del DEM de retomar la aplicación del modelo de planificación una vez superada la crisis, se explica porque para la autoridad, el foco del problema estaba asociado a la capacidad, estilo y legitimidad del responsable puntual: el Jefe Técnico que fue retirado de su cargo, y no a la mayor o menor pertinencia o rigidez del instrumento de planificación solicitado.

9.3. Acuerdos para minimizar conflictos de convivencia

Si bien el clima escolar y la resolución de conflictos es un tema que los directivos de las cuatro escuelas mencionan como importante, interesa reseñar un evento relatado con mayores detalles, que grafica elementos claves de una parte del estilo de coordinación en la comuna Mirador.

La situación es la siguiente: en la Rainbow School, una profesora le pegó a una alumna, la madre fue al colegio, comenzó a insultar a la docente y a su vez intentó pegarle. El Director, junto con tratar de calmarla, llamó a la señora Sonia, Jefa del DEM, quien inmediatamente se dirigió a la escuela. Ambos lograron *"bajarle el perfil"* al

problema y calmar a la señora, aún sabiendo que no correspondía que la profesora le pegará a la niña[7] (Jefa DEM Mir., 2-6).

Más allá del caso puntual, la Jefa DEM señala que ha llegado a un importante acuerdo con los directores: deben informar a brevedad la administración municipal de los problemas o conflictos de mayor envergadura. Eso permite una *"comunicación más fluida"*. La mayoría de las veces, los directores llaman para *"comunicar la solución"* que ellos mismos han encontrado al problema. Si es imprescindible, ella asiste a la escuela, básicamente para respaldar a la dirección y disminuir la fuerza de los conflictos, pero no siempre es necesario.

En ese contexto, la Jefa DEM destaca que esa articulación se ve favorecida en la escuela Rainbow School la fuerza de la legitimidad carismática del director en la comunidad local que lo conoce y respetaría mucho porque pertenece al sector y al establecimiento desde hace muchos años y se involucra activamente en la resolución de problemas con el entorno (Jefa DEM Mir.43-50). A su vez, la valoración es recíproca, el Director valora la disposición y actitud de permanente escucha y respaldo de la Jefa DEM (Dir. RS. Mir., 152).

Una de las razones que permite o, más bien, exige que el acuerdo general con todos los directores funcione es que se trata de una especie de alianza que conviene a ambas partes, de lo contrario inmediatamente: *"el cuento llega a la alcaldía -o a otra esfera- y llaman para verificar..."* (Jefa DEM Mir., 1; 62-68). Este tipo de control en el cual los apoderados informan directamente al Alcalde sobre los conflictos en la escuela, se explica en gran parte por el tipo de legitimidad de la autoridad edilicia que

[7] El por qué una profesora sigue ejerciendo cuando su situación emocional la lleva a ese extremo es un elemento que la Jefa DEM plantea y se analiza en el punto sobre dotación docente (8.2).

se basa en estrategias de alto nivel de presencia y comunicación directa con la comunidad:

> *"La comunidad, en general, tiene mucha llegada a la alcaldía, mucha llegada. Incluso el Alcalde vive cerca, entonces, se lo encuentran en cualquier momento. La gente tiene la posibilidad de ver al Alcalde el día sábado, el día domingo, entonces le comentan. Para muchos de ellos él ya no es el Alcalde sino 'Félix, tal cosa está pasando en la escuela'..."* (Jefa DEM Mir., 1; 62-68).

***

En síntesis, el episodio destaca la alianza y respaldo mutuo entre directivos de las escuelas y del DEM para enfrentar conflictos, resistencias o rechazos de otros –los apoderados–, con los cuales habría menores intereses comunes y de los cuales es necesario protegerse, incluso cuando existen argumentos razonables en su contra.

Se refleja como se genera un tipo especial de coordinación entre los directivos de las escuelas y la autoridad del DEM en el que prima la construcción de acuerdos en un marco de simetría u horizontalidad.

Cabe además destacar el denominado control cruzado: las familias informan al Alcalde, quien en tanto máximo representante del sostenedor de los establecimientos, se dirige a su subalterno responsable de la administración de los distintos aspectos. La única forma de enfrentar adecuadamente ese mecanismo es articular esfuerzos de comunicación permanente entre las escuelas y el DEM.

Un rol clave de las autoridades de ambas instancias es el control o regulación de los conflictos. En algunos casos, minimizarlos ("bajarle el perfil") pasa a ser uno de los objetivos estratégicos claves y podría marcar una forma de ejercer autoridad; en otros casos será enfrentarlos y negociar acuerdos.

9.4. Síntesis interpretativa

En este capítulo se plantean tres microprocesos asociados a desafíos clasificados como educativos: planificar la enseñanza, elaborar el proyecto educativo y aminorar conflictos de convivencia. Desde la **dimensión estratégica de la coordinación,** en los episodios asociados a orientaciones desde los DAEM para la elaboración de instrumentos de planificación, se aprecia una tendencia a homologar los desafíos de las escuelas. Sin embargo, existen diferencias entre comunas. En el caso de la comuna Escalar, existen evidencias de que las autoridades comunales ignoraron manifestaciones explícitas de varias escuelas que no tenían como desafío propio actualizar su PEI, porque ya lo habían hecho. En el caso de la comuna Mirador, en cambio, los entrevistados aportan indicios que muestran mayor sintonía en la interpretación de los desafíos: cierto consenso de que los profesores necesitan planificar clases con mayor sistematización.

En la situación sobre conflictos de convivencia en las escuelas, se aprecia alta sintonía entre sus directivos y el DAEM de Mirador respecto de la importancia de mantener canales de comunicación fluidos cuando se produzcan situaciones de especial gravedad.

En la **dimensión normativa,** se destacan básicamente aspectos en el ámbito de las microregulaciones. En los procesos de elaboración de instrumentos, los DAEM generan un tipo de coordinación jerárquica; es decir, directrices o reglas de tipo vertical y descendente, y fuertemente formal y secuenciado (indicación precisa de las actividades que se realizarán) y gran importancia a la estructura estandarizada (formatos) de los instrumentos para cristalizar los documentos producidos. El tipo de control aplicado es

directo, porque el producto y los procesos son verificados por quienes generaron las normas.

En el caso del episodio sobre convivencia, la modalidad de coordinación es radicalmente diferente, porque es una construcción conjunta de acuerdos entre directivos y DAEM, por ende, es de tipo horizontal o simétrico. Asimismo, se encuentran expuestos a lo que se denomina control cruzado, porque un tipo de actor que no es su superior jerárquico (los padres) informa a la autoridad edilicia que es la que puede ejercer sanciones o, al menos, las presiones.

En la **dimensión decisional de la coordinación** desde la perspectiva del DAEM, en el caso de la comuna Mirador, cuando se definen aspectos sobre planificación de la enseñanza, se hace uso de un margen de maniobra que tiende o puede ser leído como que va más allá de sus facultades en tanto sostenedor municipal, porque se asocia a las atribuciones técnico-pedagógicas. En el caso de la comuna Escalar, el DAEM señala en forma explícita que se está aumentando su margen de maniobra al asumir un rol que antes era privativo del nivel provincial del MINEDUC; sin embargo, lo "técnico" es entendido desde un enfoque administrativo, más que pedagógico.

Una diferencia entre comunas es que en el caso de Escalar las "propuestas" del DAEM dan cuenta una pseudo-flexibilidad o pseudo-participación, porque no se aprecian indicios de posibilidades de rechazo o ajuste por parte de las escuelas. Más aún, el hecho de acatar esas orientaciones, se interpreta desde el DAEM como aceptación o las quejas son minimizadas. En el caso de la comuna Mirador, a pesar de la activa resistencia inicial de los profesores, luego de un período de aparente flexibilización, el DEM retomó la verticalidad de las orientaciones como norma local, sin pretender que sea asumido en forma participativa.

El ajuste mutuo, presencial y flexible con alta importancia a la escucha activa es el tipo de mecanismo de coordinación que se manifiesta en el caso de la resolución de conflictos de convivencia en la comuna Mirador entre los diversos actores involucrados, lo que marca clara diferencia con los anteriores procesos de planificación. Se propone que esta diferencia se explica, en parte, por el propio carácter de los desafíos o, al menos, de la percepción que los actores puedan tener de ellos como fenómenos emergentes, difíciles de anticipar o prevenir y que requieren reacciones caso a caso.

Desde la **dimensión basal de la coordinación**, la evidencia más nítida se aporta en la fuerza de la alianza construida entre los directivos y el DEM en el caso de minimización de conflictos de convivencia. Aspectos claves para construirlas son las legitimidades y confianzas mutuas entre directivos de las escuelas y del DAEM, así como entre las familias y el Alcalde. Esto último se basaría en el sentido de pertenencia que genera el hecho de que son personas de la misma comuna las que tienen a sus hijos en los establecimientos municipales.

En los casos de procesos de elaboración de instrumentos, el tipo de legitimidad que prima es la autoridad del cargo, que en el caso del Jefe Técnico de Mirador entra en crisis. Otro elemento que se manifiesta es la tensión entre la legitimidad de la autoridad técnica del DAEM y la del DEPROV respecto de ciertos temas "técnicos". Más aún, se propone que el sentido de pertenencia a lo gremial, y la propia legitimidad de la organización de profesores y sus representantes, genera que se involucren en un conflicto de carácter profesional.

CAPÍTULO DÉCIMO

10. DISCUSION DE LOS HALLAZGOS: MODALIDADES DE COORDINACIÓN LOCAL

Con el fin de responder a las interrogantes y los objetivos de la investigación, en este capítulo se presentan las principales características de las modalidades de coordinación entre los directivos de establecimientos básicos y de la administración de educación municipal en las dos comunas seleccionadas.

A partir de los resultados en los casos del estudio, se propone que no es posible considerar una sola forma de coordinación entre los directivos de las escuelas y las autoridades de educación municipal, sino la confluencia de varios modos de articulación, diferenciando y levantando semejanzas, según el tipo de escuela, de comunas y de actores. Acorde con el enfoque utilizado, hay indicios que permiten afirmar que la coordinación se comprende a partir de la o las formas a través de las cuales los actores locales perciben y van resolviendo tipos de desafíos y problemas específicos, asumiendo las coerciones, tensiones y la indeterminación que surgen de sus propios vínculos y de regulaciones de carácter meso- y macrosistémico. Estas coordinaciones se sitúan en un contexto local de múltiples coordinaciones con otros actores.

Sin negar la confluencia de estilos y diferencias, las coordinaciones entre directivos de las instancias locales analizadas presentan ciertos rasgos entre los que predomina su carácter jerárquico, procedimental o burocrático y de índole pseudo-participativo. Pudo apreciarse, además, evidencias de un estilo impositivo y formas de reaccionar por parte de los directivos y docentes que van desde la pasiva aceptación,

hasta la abierta oposición, pasando por tácticas y formas camufladas de negociación. Estas modalidades se entienden en parte en el contexto situacional en el que operan.

10.1. Subsistemas locales crípticos o directos

Un aspecto clave es que la coordinación entre los directivos de los establecimientos municipales y la autoridad municipal de educación, está situada en una compleja red de actores que tienen sus propias perspectivas, intereses y posiciones estratégicas. Al respecto, según el tipo de problema u objetivo en juego, cambia la interrelación entre actores tomando mayor o menor relevancia, algunos agentes como las familias, el alcalde y otras instancias municipales, la agrupación gremial de profesores, el nivel provincial del Ministerio de Educación y otros establecimientos educacionales del entorno o que reciben a los estudiantes.

Los subsistemas municipales de educación presentan elementos comunes: sus actores tienen que asumir desafíos análogos y están sometidos a las mismas normativas y políticas educacionales nacionales. Asimismo, presentan un conjunto de características similares como el tipo de población escolar atendida en términos socioeconómicos, total de matrícula en el nivel de educación básica, una tendencia a la estabilidad de los resultados promedio del SIMCE, fuerte tendencia a la baja de matrícula y costos que superan lo que reciben por subvención escolar. Sin embargo, tienen diferencias importantes al compararlas respecto de su entorno, en particular en la relación con los establecimientos particulares subvencionados de su respectiva comuna: en la comuna de Escalar hay mayor diferencia de resultados educativos y del tipo de estudiante atendido por ambos tipos de establecimientos en términos socioeconómicos, lo que reflejaría mayor heterogeneidad social de la población de la comuna y, a la vez, mayor segmentación escolar.

Se aprecian, además, fuertes distinciones en términos del tipo de red de actores locales y sus vínculos. En el caso de la comuna Mirador, el compromiso activo de un conjunto de actores que en su mayoría tienen posiciones bastante definidas, explícitas generan conflictos más o menos abiertos e instancias de comunicación entre actores, luego de las cuales, se pueden producir modificaciones o ajustes de las decisiones de las autoridades municipales, los directivos de las escuelas y los profesores. Juegan un rol estratégico el Alcalde que aparece respaldando la gestión del DEM y otorgando gran importancia a las familias y sus preocupaciones. Destaca, además, el rol activo del colegio de profesores comunal y de los concejales, tanto en aspectos gremiales y políticos, como en desafíos educativos. El DEPROV, también tiene un rol preponderante. Tanto en la jefatura como en el trabajo de las supervisoras, establece fuertes alianzas con el DEM, pero a la vez, en varias situaciones críticas, toma distancia y reivindica su legitimidad técnico-pedagógica. A pesar de la alta conflictividad en las coordinaciones locales, existen expectativas de soluciones a los problemas operativos, porque se aprecia suficiente legitimidad recíproca entre actores claves.

En el caso de la comuna Escalar, la trama de relaciones entre actores se puede calificar como críptica, porque los relatos de los informantes claves tienden a enfatizar el análisis de las causas macro en los problemas locales, describen las respectivas posiciones y las coordinaciones con menor claridad, aportando menos evidencias sobre las situaciones controvertidas y mayores elementos sobre los vínculos habituales. Se constata escasa validación y credibilidad recíproca entre el Alcalde saliente y la autoridad del DAEM. No se aportan mayores evidencias sobre resistencias manifiestas por parte de los profesores organizados. Las alianzas o coordinaciones entre las autoridades provinciales y municipales tienen un carácter conyuntural y de fuerte paralelismo.

Las coordinaciones entre el DAEM y los directivos de los establecimientos, mostraron importantes diferencias según el tipo de escuela en cada comuna. En el caso de los directivos de las escuelas en dificultad, se asocian a un estilo dependiente e incondicional respecto de las autoridades municipales, las que, por su parte, dan cuenta de mayor complicidad con sus problemas. En el caso de los directivos de las escuelas destacadas, establecen coordinaciones de mayor horizontalidad con capacidad negociadora y crítica.

10.2. Dimensión estratégica de la coordinación local: desafíos en tensión

Respecto a la dimensión estratégica, a partir de los hallazgos, se propone que, la coordinación entre la escuela municipal y su sostenedor se construye, en parte, desde la compleja articulación de los desafíos de sus directivos o, más bien, a partir de la reducción de las contradicciones entre visiones y desafíos diferentes.

La sintonía entre los directivos comunales y de las escuelas respecto de los desafíos no es evidente, en especial, porque la posición de los actores y sus responsabilidades son distintas. Un aspecto destacable al respecto se evidencia en el hecho de que el relato de los directivos sobre sus objetivos y problemas se centra en sus esfuerzos por coordinar las acciones y sentidos al interior de la escuela: con los profesores y respecto del trabajo con los estudiantes y en sus vínculos o dificultades con la familia y el entorno. También dan cuenta de sus vínculos con el DAEM y el DEPROV en función de las orientaciones de ambas instancias, pero, en ocasiones, se requiere levantar preguntas y contrapreguntas para que las describan o valoren.

En cambio, el foco explícito de atención de los Jefes DAEM es la conexión con las escuelas, en especial, a través de sus directivos. Menos explícito, pero no por eso de menor importancia, es la vinculación con el Alcalde, y en menor medida, con el Ministerio de Educación. Se aprecia en sus relatos una permanente tensión entre objetivos de carácter propiamente educativo y cuestiones de carácter financiero y administrativo, e intereses asociados a las complejas relaciones de pertenencia local (política o de amistad).

Al respecto, es posible identificar que los actores articulan sus acciones en torno a objetivos de muy diversa envergadura, desde finalidades educativas de largo aliento y complejidad, objetivos que se desprenden de una estrategia de mediano plazo, junto a graves problemas financieros, el cumplimiento de procedimientos administrativos y la resolución de problemas emergentes. Una proposición de índole teórico-metodológica que se ratifica es que el análisis de la articulación de problemas puntuales o de mediano alcance es más fecundo en el estudio de las coordinaciones locales que el análisis de las declaraciones sobre las visiones o finalidades de largo aliento. Sin embargo, desde la lógica práctica y local, se aprecian evidencias de que una mayor sintonía en estas últimas, puede dar pie a mejores condiciones intersubjetivas para buscar soluciones a las descoordinaciones operativas.

De acuerdo a los hallazgos, incide en la modalidad de construcción de las coordinaciones, por una parte, la claridad de proyecciones y la forma de articular los diversos objetivos de tipo administrativo-financiero con propósitos asociados al ámbito educativo desde las autoridades municipales. Por otra, la particular forma de visualizar la misión contextualizada de la escuela por parte de los directivos y, en tercer lugar, la capacidad mutua de empatizar con los desafíos del otro actor.

Las proyecciones y la articulación de objetivos educativos, financieros, administrativos y políticas de las autoridades comunales pueden extraerse en parte de lo declarado en sus discursos, pero se aprecian otras evidencias de mayor contundencia en la percepción que los directivos y otros actores tienen al respecto. Al respecto, surgen valoraciones o elementos interesantes: Una autoridad comunal que, a través, de sus definiciones da señales de prioridad por lo educativo, resolviendo lo financiero y realizando cambios en aspectos administrativos que pueden incidir. En el otro caso, el jefe DAEM aporta evidencias de la urgencia por aumentar la matrícula o, al menos, frenar su fuerte descenso, evitar cambios en aspectos administrativos para impedir reacciones adversas de los directivos y profesores.

Desde la perspectiva de los directivos de las escuelas, un elemento que surge con fuerza es la forma en la que construyen la misión de la escuela a su cargo. Esta noción de misión se aleja del concepto genérico o idealizado de los fines declarados en el proyecto educativo institucional, porque se refiere a una **visión estratégica, intersubjetiva y contextualizada** que se construye desde la posición simbólica y relativa que ocupa la escuela en la comuna o localidad, al ser comparada con los restantes establecimientos respecto de elementos basales de legitimidad social íntimamente ligados entre sí, como la forma de caracterizar al tipo de estudiante que asiste, fuertemente vinculada al nivel socio-económico de la familia, el prestigio que se juega en la cantidad de alumnos del establecimiento, por ende, los recursos que aporta al municipio y, el prestigio de la escuela en la localidad en función de logros de distinta índole (las posibilidades de continuidad de estudio y éxito de ex-alumnos en establecimientos de enseñanza media de reconocida trayectoria; logros deportivos o actividades culturales y el rendimiento en el SIMCE).

Todos los elementos anteriores confluyen en el tipo de desafíos que plantean los directivos de los establecimientos y en las modalidades de coordinación con sus autoridades comunales de educación. Los directivos de las escuelas destacadas focalizan su atención en la mantención del prestigio y los logros que tienen o han tenido. En cambio, los directivos de las escuelas en dificultad centran su misión en evitar el abandono escolar temprano; el desarrollo de aspectos valóricos y de convivencia y la recuperación o aumento de la matrícula.

En los casos analizados, las autoridades comunales manifiestan mayor sintonía con los problemas de las escuelas en dificultad. Al respecto, es posible levantar dos tipos de conjeturas o razones: una fuerte identificación de los DAEM con estas escuelas en dificultad porque reflejan y viven la problemática del propio municipio (por ejemplo la baja matrícula que incide en el financiamiento). Otra razón puede ser de tipo ético-política: los jefes DAEM tendrían especial consideración con la situación de las escuelas que atienden a los estudiantes de mayor vulnerabilidad socio-educativa. Esto último podría ser un efecto positivo de las políticas educativas centradas en este tipo de establecimientos y alumnos.

Se aprecia mayor dificultad por parte de directivos y profesores respecto de empatizar con los desafíos de las autoridades comunales. Al respecto surge la construcción de una pseudo-sintonía de objetivos. Este fenómeno, se aprecia por ejemplo, cuando las autoridades comunales tienden a resaltar los beneficios de ciertas medidas para cada uno de los afectados, en especial para los niños, niñas y profesores, como una táctica para involucrar en el logro de desafíos propios a los restantes actores -en particular a los profesores- desde las finalidades que los moviliza con mayor fuerza. Esto es evidente cuando desarrollan determinadas estrategias que declaran asociadas a lo educativo, pero a partir de un análisis en profundidad, es posible

entender en función de su urgencia por superar el déficit financiero. La complejidad es alta cuando se aprecia que frente a determinadas decisiones de la autoridad, los diversos agentes interpretan el móvil o fundamento de distinta forma. En algunos casos, cuando se valida la decisión es porque es percibida como capaz de lograr varios objetivos y a la vez, es posible considerar que existe confluencia o yuxtaposición de desafíos y multifuncionalidad de ciertas estrategias.

Un último registro que es necesesario en esta dimensión, se refiere al tipo o grado de diferenciación o estandarización de necesidades de las escuelas, a sus directivos y profesores por parte de las instancias superiores. A pesar de que existen señales desde las autoridades comunales de mayor sensibilidad o sintonía con un tipo de escuela, paradojalmente, surgen evidencias de la forma como tienden a homologar las necesidades de todos los establecimientos, o de los profesores a su cargo. Es decir, que, incluso, cuando cuentan con información respecto de divergencias sobre su estado de avance en algunos ámbitos, plantean orientaciones, directrices e iniciativas que pretenden resolver problemas que no son necesariamente las prioridades de todos los establecimientos a su cargo. Esto último, se puede interpretar como coordinaciones jerárquicas que se fundan en visiones con tendencia a **homogeneizar** las necesidades de los establecimientos y profesores del subsistema municipal a su cargo.

10.3. Dimensión normativa de la coordinación

Es necesario dar cuenta del conjunto de ejes de análisis que son parte del marco conceptual, que fueron pertinentes para los casos analizados y que están asociados a la construcción, uso y sentido de las reglas que orientan los sistema de acción concretos y las coordinaciones locales como el origen y dirección de la norma construida, el tipo de control utilizado, así como el tipo de consecuencias y foco al que apunta la regla.

También se plantean algunos registros o subregistros más finos que surgieron de los hallazgos.

Según su origen, la regla puede ser interna o externa a quienes desarrollan las acciones. Para efectos del estudio, se ha diferenciado el nivel macro, cuando corresponde a la legislación o políticas generadas a nivel nacional o regional, y del nivel local o micro: lo que incluye los actores a nivel comunal y de las propias escuelas.

Más aún, la dirección de la regla puede ser vertical u horizontal. Una coordinación puede ser considerada vertical o jerárquica, cuando es fruto de definiciones de las autoridades superiores. Si es fruto de acuerdos entre quienes se coordinan, se considera de tipo horizontal (aún cuando exista cierta asimetría en la relación).

A nivel macrosistémico fue posible identificar la calidad de **obstaculizador o facilitador** de la legislación y las políticas educacionales o de los objetivos de las propias normas para el logro de los desafíos de los actores en presencia a nivel local.. Destaca como subregistro la percepción del grado de justicia o arbitrariedad de las leyes. El ejemplo más claro es la diferencia de reglas de juego para los sostenedores según su dependencia: existe cierta coincidencia entre directivos de escuelas, DAEM y DEPROV respecto de las condiciones ventajosas para los establecimientos particulares subvencionados (exigencias para ser sostenedor y adscripción al código del trabajo).

Ampliando esa línea, es posible situar otro eje de análisis: la percepción sobre el tipo de consecuencias emergentes de la norma, que se refiere a efectos no previstos, porque no son parte de los objetivos centrales de la legislación o política, y que pueden ser percibidos como perversos o como externalidades positivas. Una ley y una política

que tenía un propósito educativo como la Ley de Jornada Escolar Completa, produjo una competencia desleal: la infraestructura de los municipales sólo fue reparada, ampliada o todavía está a la espera de recursos. En cambio, pequeñas escuelas particulares subvencionadas que operaban en forma precaria construyeron -gracias a los recursos del Estado- atractivas e imponentes edificaciones, que les cambiaron la identidad, sin, necesariamente, haber modificado la calidad de su servicio. En el caso del Estatuto Docente, su objetivo inicial era devolver el prestigio y estabilidad a la carrera de los profesores. Sin embargo, es una norma que, dado el contexto micropolítico en el que se inscribe, protege algunos intereses en desmedro de otros y puede generar prácticas que no favorecen los desafíos educativos y agravan los problemas financieros.

Otro registro en el mismo sentido apunta a la mirada sobre las ausencias o vacíos de regulación que dejan las normativas específicas o en su conjunto. Claro ejemplo es la negativa percepción respecto de la sobreoferta local de servicios educacionales existente en el sistema educacional y en cada comuna que, con la legislación en curso al momento del estudio, ninguna entidad o autoridad educacional puede regular.

10.3.1. Coordinaciones jerárquicas

En los dos subsistemas de educación municipal estudiados, la mayor parte de los microprocesos analizados se pueden caracterizar en tanto coordinaciones verticales y descendentes, porque surgen como iniciativa del DAEM, en ocasiones en alianza con el DEPROV y/o el Alcalde. El DAEM controla la ejecución por parte de los directivos y docentes del conjunto de los establecimientos educacionales municipales pertenecientes a su jurisdicción.

Este carácter jerárquico se aprecia en el desarrollo de directrices y mecanismos por parte de los DAEM para que las escuelas establezcan metas y estrategias, tanto para mejorar resultados educativos, como para reducir costos y aumentar la matrícula. Este aspecto también se hace evidente en la modalidad de definición de la planta docente, al menos, en la comuna de Mirador y, en particular, en la forma de conducir las orientaciones a los directivos y docentes de las escuelas para que elaboren diagnósticos institucionales, actualicen el proyecto educativo o elaboren planificaciones de las clases siguiendo el modelo seleccionado por el DAEM.

Esta coordinación ***jerárquica*** entre el sostenedor educacional y los directivos y profesores, en términos genéricos, parece consistente con las respectivas atribuciones y la relación del tipo administrador-empleado que determina la legislación educacional chilena, aún cuando, ésta, a través del Estatuto Docente, otorga responsabilidad al director del establecimiento respecto de la conducción del proyecto educativo, a los profesores en los aspectos metodológicos y al Ministerio de Educación responsabilidades en la determinación del currículum nacional, la evaluación de resultados y las políticas de apoyo y supervisión pedagógica (Ministerio de Educación, 2004).

Cabe precisar que el carácter jerárquico, no se entiende como sinónimo de impositivo o unilateral. Por el contrario, como se señala más adelante, se aprecian evidencias que permiten dar cuenta de las relaciones de interdependencia de los DAEM respecto de las escuelas, en un movimiento ascendente y de reciprocidad que implica que las coordinaciones no son construcciones unilaterales. Más aún, el hecho de que la dirección sea vertical y descendente, no determina totalmente su estilo, forma de ejercer el poder por parte de la autoridad, ni la percepción sobre su efectividad.

10.3.2. Coordinaciones horizontales y pseudoparticipativas

En varios microprocesos, las jefaturas de los DAEM tienden a enfatizar el carácter participativo y flexible de sus orientaciones al calificarlas de "propuestas" y las asumen como aceptadas por los directivos y docentes cuando estos no manifiestan expresiones de rechazo abiertas y conflictivas. Ejemplo de esto es la declaración del DAEM de la comuna Escalar, sobre la favorable acogida de los instrumentos para actualizar el proyecto educativo en las escuelas, así como en las estrategias para retener alumnos en el sistema municipal de la comuna Mirador, que según lo expresado por la jefa DEM, se habrían construido en acuerdo con los directores, pero donde posteriormente surgen señales de las escuelas que demuestran cierta unilateralidad en su decisión, lo que ratifica su índole *pseudoparticipativo.*

Esto no implica la ausencia de coordinaciones donde prime un intercambio con *mayor simetría*. Por ejemplo, existe una alianza o acuerdo implícita entre el DEM de Mirador y los directivos en cuanto a mantener un flujo permanente de información sobre cualquier problema de mayor envergadura en las escuelas y que pueda implicar quejas de los padres al Alcalde, en especial, respecto de problemas de convivencia. Esta alianza implícita permite que la Jefa de Educación municipal pueda responder a los requerimientos de su superior a cambio del apoyo a los docentes y directivos involucrados en el incidente y protegerse del "control cruzado" que ejercen los apoderados y el Alcalde.

10.3.3. Estilo impositivo o persuasivo

Otro hallazgo relevante es que frente a determinados problemas, los DAEM se ven enfrentados a la necesidad de *persuadir* a los directivos y docentes para que

contribuyan a una solución, porque se trata de objetivos y desafíos que aparentemente no les afectan o, al menos, no los movilizan fuertemente. Por ejemplo, atraer o retener matrícula para contar con mayor subvención o disminuir su pérdida, parece una finalidad que no sería parte de la cultura profesional docente, salvo cuando la situación es dramática como en el caso de las escuelas en dificultad. La táctica de los DAEM parece ser resignificar las estrategias que se utilizarán subrayando sus beneficios educativos o aquellos que comprometan. En la comuna Escalar, se aprecia en la fuerte promoción de actividades para involucrar a las familias en las escuelas, lo que puede favorecer el proceso de aprendizaje de sus hijos, pero que, a la vez, genera compromiso, identificación y, por lo tanto, fidelización del apoderado-cliente.

El estilo jerárquico adquiere un carácter de *impositivo* cuando se aprecia la escasa evidencia sobre mecanismos de consulta sistemática a profesores y directivos respecto de sus visiones sobre los desafíos que se quieren asumir y estrategias que se van a desarrollar o cuando las autoridades municipales interpretan las críticas o quejas de directivos y profesores sólo como señales de resistencia al cambio o falta de compromiso profesional y no como legitima solicitud de recursos y condiciones para cumplir con los requerimientos de los DAEM. Por ejemplo, en un microproceso asociado a la presión directa que ejerció el Alcalde de la comuna Escalar sobre los directivos y profesores de un establecimiento que se negaban -por falta de tiempo- a desarrollar un proceso de autoevaluación institucional propuesto por el Ministerio de Educación, proceso que destacaba la importancia del carácter voluntario por parte de la escuela.

En esa línea, las coordinaciones jerárquicas también pueden cobrar un sentido de mayor o menor arbitrariedad dependiendo, entre otros, del juicio de los diversos actores respecto de la forma de incluir o no la preeminencia de criterios de favoritismo

por parte de las autoridades municipales, ya sea por vínculos político-partidarios o de amistad y familiaridad con los directivos o profesores, en desmedro de criterios profesionales y pedagógicos.

Más allá de las situaciones críticas o de medidas que impliquen cambios, se propone que, aún cuando la orientación sea jerárquica y acorde con las atribuciones legales, hay evidencia de que las primeras tentativas de las autoridades municipales de educación son buscar señales por parte de los directivos y profesores subordinados de validación o mínima aceptación de sus definiciones, para lograr, así, su cooperación.

10.3.4. Coordinaciones procedimentales

Como se ha señalado, las directrices de los DAEM para promover la planificación y proyección de aspectos educativos, consideran que todas las escuelas deben responder a los mismos requerimientos y objetivos (actualizar su proyecto institucional o elaborar planificaciones) y, por ende, deben entregar similares productos.

Los instrumentos y procedimientos empleados para el desarrollo de las iniciativas también son ***estandarizados*** y definidos por el DAEM, y son los mismos para todos los establecimientos, quienes sólo en ocasiones pueden realizar variaciones, aun cuando se espera que ciertos contenidos específicos sean generados en las escuelas. Esta formalización puede interpretarse como un paso hacia la conformación de una política educativa comunal; sin embargo, se propone que el excesivo énfasis en el desarrollo de determinado instrumento, su formato y la secuencia paso a paso de las actividades determinadas por los DAEM, permite aseverar que se trata de un tipo de ***coordinación jerárquico-procedimental*** es decir, con énfasis en la estandarización de tareas y no, necesariamente, en procesos o medios conducentes a logros.

Respecto de esto último, si bien existen indicios del estilo jerárquico-procedimental en ambos subsistemas municipales, se aprecian diferencias que deben ser tomadas en cuenta. En la comuna Mirador, esas orientaciones comunes a todos los establecimientos se dan, relativamente, asociadas a mecanismos -promovidos desde el nivel regional y provincial del Ministerio de Educación y asumidos activamente por el DEM- que enfatizan el compromiso por metas de aprendizaje, a la evaluación a través de pruebas periódicas y a una rendición de cuentas a las autoridades políticas comunales que genera cierta presión social por mejorar.

En cambio, en la comuna de Escalar, también se solicita a los establecimientos, compromisos en base a metas; pero se refieren, más bien, a reducción de gastos y aumento de matrícula. Paralelamente, las escuelas de esa comuna deben establecer metas asociadas a resultados educativos, a través de un mecanismo promovido desde el nivel provincial del Ministerio de Educación. En esta comuna, para ninguno de los dos tipos de compromisos existe un sistema periódico de monitoreo y tampoco cuenta pública o consecuencias (incentivos, reconocimiento). El DAEM, además, solicita a las escuelas, en especial a sus directivos, otros documentos e instrumentos de gestión y planificación institucional que pueden o no estar asociados entre sí, pero que carecen de evaluación posterior. El tipo de supervisión a los establecimientos, si bien presenta la novedad de que es presencial, en cada escuela, más que una orientación pedagógica, se centra en la revisión de la documentación que se debe presentar para la fiscalización del Ministerio de Educación por parte del sistema de inspección,; en consecuencia, se refuerza y confirma el *carácter burocrático* de las coordinaciones en esta comuna.

Un aspecto clave en este tipo de coordinación es la forma de concebir “lo educativo” o pedagógico-curricular o “lo técnico-pedagógico”, enfatizando su dimensión técnica.

Este énfasis se puede entender como una visión moderna de la gestión de políticas locales, como fruto de la particular comprensión (y copia o remedo) de las tendencias de las políticas educacionales actuales que levantan referentes estandarizados, marcos de actualización, instrumentos sistemáticos de evaluación y de planificación institucional con procedimientos altamente tecnificados. También se puede explicar como parte de la necesidad de reducir incertidumbres, a través de la formalización; como expresión de desconfianza y de necesidad de control de los profesores o como una forma de fortalecer la propia legitimidad profesional en ausencia de conocimientos actualizados en el campo.

10.4. Dimensión decisional: Margen de autonomía y tipo de cooperación

En el marco conceptual de la coordinación educativa, la dimensión decisional permite identificar el cómo se producen las articulaciones, relevando elementos que se asocian al tipo de acciones que desarrollan los directivos de los DAEM y de las escuelas para el logro de sus objetivos o la resolución de sus problemas. En particular a la forma como usan su margen de su maniobra y, a sus reacciones o tipo de cooperación frente a decisiones, normas y políticas de otros en la construcción del sistema de acción concreto.

Desde la perspectiva de las autoridades educativas comunales, un eje que surge en esta dimensión es el tipo o grado de continuidad de los proyectos que desarrollan porque la sostenibilidad en el tiempo es otra evidencia de lo planteado en la dimensión estratégica respecto de la relevancia para la coordinación con las escuelas de la claridad de proyección de sus prioridades. Más aún, se pudo apreciar en un caso, que la carencia de diseño de la política educativa comunal a mediano o largo plazo, se refleja además en búsqueda permanente de soluciones emergentes y poco sistemáticas

tomadas de alternativas desarrolladas por otros actores. En esa misma línea interesa relevar el hecho de que las iniciativas y proyectos pueden o no tener un carácter sistémico cuando logran articularse a otras estrategias y conformar así una política local mayor. Estas actividades pueden ser originadas en el propio municipio y sus escuelas o ser parte de políticas regionales o nacionales cuando son asumidas activamente por las autoridades comunales como es el caso en la comuna Mirador.

La contextualización de las orientaciones, normativas o políticas educativas nacionales o regionales, puede ser realizada incorporando valor local a los sentidos originales para otorgarles mayor pertinencia. Pero también se puede operar una especie de trasgresión del propósito de origen. Por ejemplo, el carácter voluntario para participar en un programa o proyecto que pretende propiciar la internalización de la necesidad de mejoramiento o del cambio institucional por parte de los directivos y profesores, puede adquirir un sentido obligatorio o ineludible para las escuelas, a partir de la presión de las autoridades locales o cuando la participación de un proyecto se centra en la obtención de los recursos asociados al mismo.

Como otro elemento de esta dimensión cabe señalar que la *facilidad de acceso* como factor que propicia las coordinaciones con el sostenedor es altamente valorada por los directivos de las escuelas en especial en el caso de la comuna Mirador. El ajuste mutuo, flexible con alta importancia en la relación presencial y la escucha activa es un tipo de mecanismo de coordinación se prefiere a la formalización en las interacciones (expresada en reuniones predeterminadas) en especial para la resolución de situaciones coyunturales y emergentes.

10.4.1. Coordinaciones de carácter minimalista o arriesgado

En la dimensión decisional, una de las mayores diferencias entre ambos subsistemas locales es la forma en la cual las jefaturas de educación municipal hacen uso de sus atribuciones. En el caso de la comuna Mirador, destacan definiciones que podíamos catalogar de ***arriesgadas***, porque implican cambios que generan cuestionamientos, resistencias explícitas o negativas a ejecutar lo solicitado. Por ejemplo, al trasladar docentes y directivos entre escuelas, lo que es parte de sus atribuciones como administrador local, o al solicitar determinado modelo de planificación de clases. Estas reacciones adversas se explicarían, en parte, porque las decisiones del DEM atentarían contra la visión e intereses de los profesores, en especial sus representantes gremiales a nivel comunal. La jefa DEM da señales de asumir los conflictos que se generan y las tensiones con el DEPROV a nombre de los propósitos que la animan, y logra mantener las decisiones, lo que se explicaría, en gran medida, por la relación de recíproca legitimidad y respaldo entre las autoridades políticas del municipio y del DEM y de otros actores como los representantes del DEPROV.

En la comuna Escalar, por el contrario, se pone de manifiesto que la opción del DAEM es mantener el funcionamiento del subsistema educativo municipal en un cierto *statu quo*, evitando cambios de profesores o medidas impopulares, optando por la persuasión, la indefinición o la ***pseudoparticipación,*** lo que parece operar en la línea, porque no se aprecian conflictos abiertos o señales explícitas de resistencia. Esta forma de coordinación conllevaría una negociación implícita donde la moneda de reciprocidad sería la subordinación en ciertos aspectos, a cambio de la minimización de medidas que podrían ser atentatorias contra los intereses de los profesores. Un elemento que refuerza este tipo de coordinación es que la autoridad del DAEM habría contado con escaso respaldo por parte del Alcalde anterior y estaría a la expectativa de la forma de

establecer vínculos con el nuevo alcalde. Otro tipo de explicación que surge de las entrevistas radicaría en evidencias que dan cuenta de su escasa capacidad proyectiva y de definición de una política comunal clara.

10.5. Dimensión basal: credibilidad, redes y arbitrariedades

Tal como se enuncia en puntos precedentes, la dimensión basal de la coordinación es un aspecto que está a la base de las prioridades, estrategias, reacciones, construcción y aceptación de normas locales presentes en los vínculos entre los directivos de las escuelas y el sostenedor.

Una primera constatación de orden teórico-metodológica es que, en forma coherente con su carácter implícito, las referencias a este aspecto en los relatos de los informantes entrevistados son escasas, crípticas, cargadas de emocionalidad contenida y fuerte valoración ética. A pesar de esta condición, surgen elementos nuevos o más bien precisiones, en cada uno de los registros planteados en el marco conceptual.

El **tipo de legitimidad** se asocia al reconocimiento mutuo respecto de las competencias, conocimientos y capacidades efectivas. La legitimidad puede ser de índole técnica o administrativa. La legitimidad técnica puede ser interpretada como la valoración del conocimiento y la capacidad efectiva para formular y responder a desafíos directamente relacionados con los procesos y resultados educativos, mediante estrategias pertinentes, actualizadas y flexibles. La legitimidad administrativa se entiende como el reconocimiento de las competencias para gestionar los recursos, dentro del marco regulatorio vigente con procedimientos trasparentes y ordenados, subordinados a los objetivos educativos y buscando alternativas para resolver los problemas financieros.

Sin embargo, se pudo identificar otra forma de entender "lo técnico" y que se identifica con la capacidad para generar reglas, procedimientos e instrumentos ordenadores de lo pedagógico que pueden perder el sentido de resultado o logro respecto del aprendizaje de los estudiantes, el desarrollo profesional de los docentes o las prácticas de gestión escolar efectivas, porque no se acompaña de procesos evaluativos o resultados, es decir, presenta un carácter técnico-burocrático.

Los actores que se identifican con predominancia "técnica" pueden pasar a ser un grupo de referencia, que se diferencia y distancia de quienes tienden a operar sólo desde lo político o desde lo administrativo ("somos más técnicos"). El **sentido de pertenencia** a grupos de referencia (familia, barrio, tendencia o partido político, gremio o ámbito profesional o tipo de actor), puede dar lugar a discrecionalidad arbitraria o favoritismos, como se refleja en diversas evidencias. Por lo tanto, entra en tensión con la necesidad de imparcialidad relacionada con credibilidad profesional necesaria para desempeñar un cargo o validar la coordinación con otros. Pero puede ser un factor positivo para construir coordinaciones valoradas por los actores, porque implica confianza, puede favorecer la fluidez en la comunicación y ser un elemento que promueve iniciativas, incluso, de riesgo, cuando implica respaldo político.

La legitimidad puede se considerada por los actores como un atributo personal, lo que presenta mayores evidencias en los relatos, o bien puede ser considerado un rasgo de relaciones que se construye en forma recíproca y a través de los vínculos y comparaciones con otros. Esta última modalidad se constata en las diferencias en las coordinaciones con la autoridad comunal, según el tipo de establecimiento.

10.5.1. Mayor o menor asimetría: dependencia o negociación

Junto con coordinaciones jerárquicas, homogéneas y procedimentales entre el DAEM y el conjunto de establecimientos a su cargo, en algunos ámbitos, se aprecia cierta diferenciación en la modalidad de establecer el vínculo según el tipo establecimiento educativo del que se trate.

Como se ha señalado, en ambas comunas, las autoridades comunales declaran empatía frente a los desafíos y graves problemas de las escuelas catalogadas "en dificultad". Asimismo, dan signos de mayor presencia o acompañamiento a los directivos, tanto en forma permanente como para situaciones críticas. Los directivos de estas escuelas manifiestan expresiones de agradecimiento por los apoyos, total omisión de críticas a la gestión del DAEM o del Alcalde y, en el caso de la comuna Mirador, la manifestación explícita de respeto y lealtad *incondicional,* omitiendo cualquier referencia a incidentes conflictivos entre los actores educativos de la comuna. En el caso de la comuna de Escalar, hay extrema urgencia por realizar todas las actividades asociadas a las estrategias promovidas por el DAEM u otros proyectos, así como mostrar el cumplimiento de todo lo encomendado, en una relación que se podría calificar de reactiva o *dependiente*.

Los directivos de los establecimientos destacados se sitúan en una posición de mayor simetría y distancia. Si bien, se suman a la mayor parte de las directrices del DAEM y reconocen los elementos administrativos y financieros que limitan la educación municipal, plantean críticas directas a la gestión de las autoridades comunales en aspectos educativos o administrativos, aportando evidencias y ejemplos específicos. Dan cuenta de sus logros y proyecciones con precisión, declaran gran interés por contar con mayor autonomía para seleccionar y gestionar su equipo docente o recursos

financieros. En el caso de Mirador, a partir de su desafío por mantener y mejorar su posicionamiento en la comuna, la dirección del establecimiento (luego del acuerdo con el Consejo de Profesores) define casi unilateralmente que no aceptará más estudiantes de los otros establecimientos municipales, rompiendo, así, un compromiso y una regla establecida con la autoridad educativa comunal, pero sabiendo que esto será respetado, a cambio del sustantivo aporte al financiamiento vía subvención que implica su matrícula, llevándose a cabo una verdadera negociación con el DEM, en forma más o menos implícita. En el caso de Escalar, el Director tiene gran claridad de su proyecto de expansión y elude el trato con el jefe DAEM: realiza la propuesta directamente al Alcalde, apoyado en el prestigio de la escuela, la alta matrícula junto a la fuerza que tiene la comunidad educativa y los vecinos fundadores de la escuela.

Retomando los aportes de Crozier y Friedberg (1997: 82-90), se propone como hipótesis que los "recursos" financieros y de prestigio por excelencia (legitimidad social y profesional) pueden convertirse en fuentes de incertidumbre que otorgaría las posibilidades de margen de maniobra a los directivos de los establecimientos destacados, quienes asumen iniciativas y toman distancia crítica frente a las autoridades de educación municipal, las que tienden a negociar en forma más o menos implícita con ellos, porque la coordinación adquiere mayor equilibrio o simetría de poderes.

En cambio, la situación de déficit financiero que las escuelas en dificultad generan en el sistema municipal de estas comunas, junto a los bajos resultados educativos, provoca una relación asimétrica de fuerte dependencia de los directivos, quienes responden con elementos basales como la lealtad, la forma incondicional y el cumplimiento de las directrices; es decir, buscan construir reciprocidad con la autoridad "invirtiendo" en recursos relacionales, que podrían tender a aminorar la

incertidumbre respecto del futuro de su escuela, frente a posibles decisiones de la autoridad municipal basadas en la racionalidad económica. Esta estrategia o táctica parece ser efectiva, porque en ambos casos logran empatía y defensa de la permanencia del establecimiento por parte de las autoridades municipales de educación, a pesar de las fuertes amenazas externas.

Desde la perspectiva de los DAEM, es posible levantar conjeturas o razones sobre la mayor complicidad hacia los directivos de las escuelas en dificultad: por una fuerte identificación, puesto que reflejan la problemática del propio municipio (por ejemplo, la baja matrícula que incide en el financiamiento) y apoyar su mejoramiento puede implicar revertir la situación. Otra razón, puede ser de tipo ético-política: los jefes DAEM tendrían especial consideración con la situación de las escuelas que atienden a los estudiantes de mayor vulnerabilidad socio-educativa. Esto último podría ser un efecto positivo de las políticas educativas centradas en este tipo de establecimientos y alumnos.

10.6. Fragilidad de las coordinaciones locales: entre regulación e indeterminación

Si bien, como se ha señalado previamente, en el nivel micronormativo, los DAEM construyen reglas o instrumentos jerárquicos e, incluso, impositivos, estos se pueden catalogar de frágiles y sin mayor influencia en la acción de los directivos y profesores, tienen escasas atribuciones efectivas para presionar por logros específicos mediante mecanismos con consecuencias directas, pero, además, por razones de índole basal, asociadas a cuestiones de credibilidad, sintonía y sentido de pertenencia.

Respecto de la dimensión normativa de la coordinación, a partir de los indicios surgidos en los microprocesos analizados, se propone que los modos de regulación del

sistema educacional chileno, la legislación que indica las atribuciones y los criterios de asignación de recursos, inciden fuertemente en las relaciones locales.

Las políticas nacionales y regionales en cierta forma modelan tipos de coordinación de los municipios con las escuelas y facilitan alianzas o provocan tensiones entre las autoridades municipales, los directivos y profesores de los establecimientos y los representantes locales del Ministerio de Educación: la supervisión provincial, en función de objetivos e intereses contradictorios, complementarios o comunes.

Lo relevante en este análisis es que los elementos que dan fuerza y protagonismo a aspectos estructurales o sistémicos en estos subsistemas municipales como parte de la explicación de los procesos de coordinación, no surgen de un principio teórico *a priori*, sino que es fruto del proceso semi-inductivo en base a evidencias. Al proponer esta conjetura, junto con los autores (Crozier y Friedberg, 1977:84) no se está considerando que los recursos materiales y simbólicos tienen por sí un carácter "unívoco", "objetivo" y de "determinismo simple" de las coordinaciones locales, pero se asume que pueden ser activados y utilizados por los actores y ese es el caso en las situaciones analizadas.

En lo que a primera vista se podría considerar paradojal, pero que desde el enfoque de análisis se considera complementario, surgen evidencias que dan cuenta de que en los casos analizados, la fuerte influencia de los aspectos normativos o macro no impide que se generen importantes espacios de indeterminación que diversifican las posibilidades de acción de los agentes locales y sus coordinaciones.

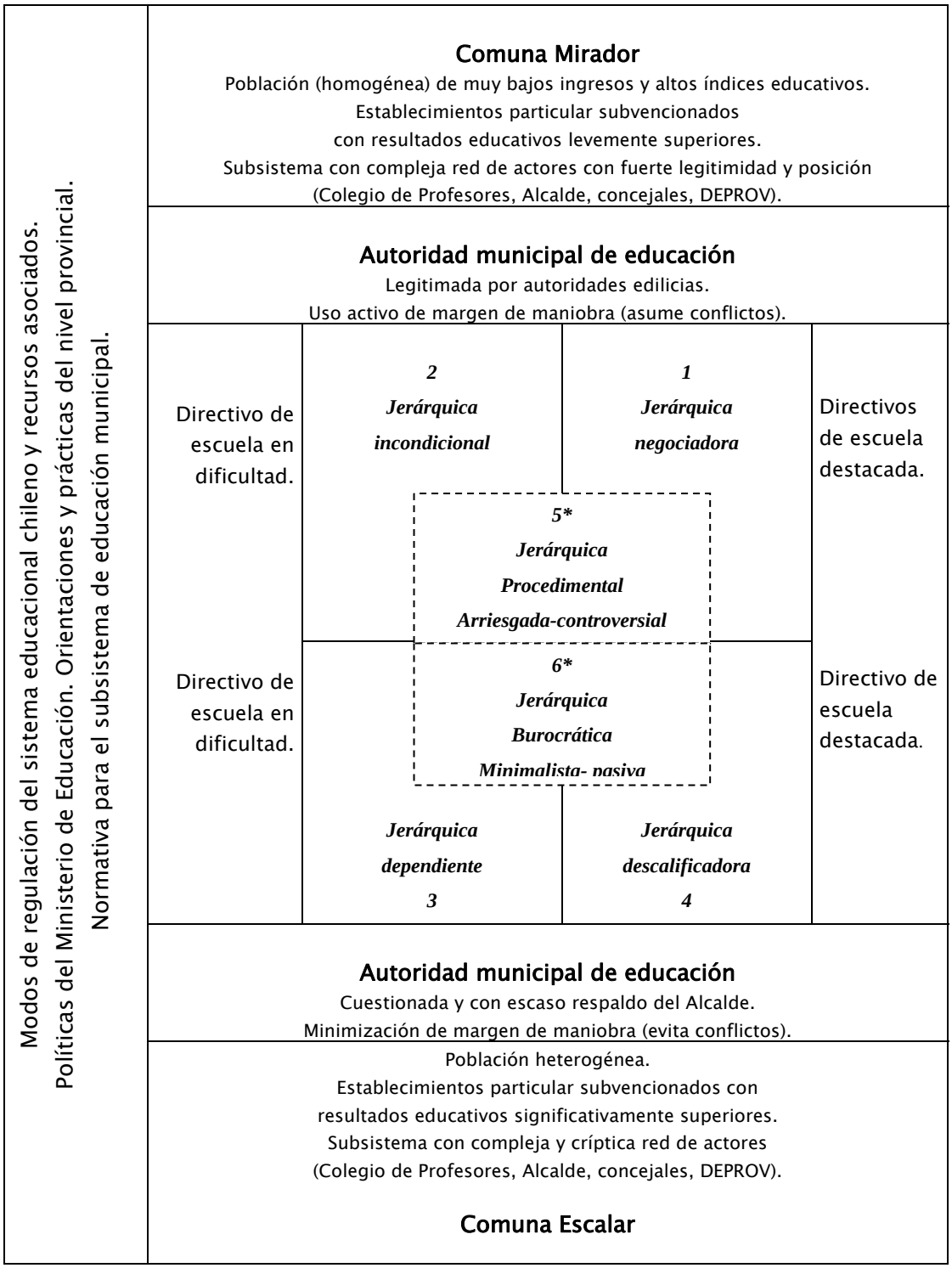
Uno de los planteamientos de Friedberg (1997) es que las posibilidades de los actores de lograr sus objetivos se basa en gran medida en el poder que les confiere la

utilización de la incertidumbre que generan diversas fuentes entre las que destacan: la legitimidad, la que conllevaría el ejercicio de la autoridad del cargo o que surge de la especialidad de su competencia; el contar con información sobre la organización, sus flujos de comunicación y el funcionamiento de sus reglas; el manejo de las relaciones con el entorno, en particular, de los recursos.

Se propone que en los casos analizados, las zonas de indeterminación surgen, justamente y en gran medida, de las contradicciones entre los aspectos normativos a nivel macro y micro o local. La legislación educativa, genera fragmentación en las responsabilidades, tanto entre el nivel municipal y el provincial, como entre las autoridades de los DAEM y los directivos de los establecimientos, quienes desde su posición interpretan sus propios desafíos, objetivos y margen de acción y también el de los restantes.

Por otra parte, aspectos que hemos denominado “basales”, en particular los recursos financieros y simbólicos, el prestigio comparado con la recíproca legitimidad profesional y el sentido de pertenencia a redes comunes, son claves en la forma de abordar la propia autonomía, la influencia sobre los otros y para lograr intercambios favorables, tanto como reductores de incertidumbre (porque pueden aportar seguridades, en función de la “credibilidad” o la confianza) o como generadores de la misma, cuando propician arbitrariedades o discrecionalidad.

El cuadro de la página siguiente da cuenta de una caracterización de las modalidades de coordinación descritas precedentemente.



* Modalidades de coordinación entre las autoridades de educación municipal y los directivos (y profesores) del conjunto de los establecimientos bajo su jurisdicción.

Figura 7: Principales modalidades de coordinación en el estudio de casos

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

11. IMPLICANCIAS PARA LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES Y LA INVESTIGACIÓN

A continuación se plantean algunas consideraciones y posibles prolongaciones que surgen de los hallazgos del estudio de casos. En primer lugar, se discuten proposiciones o ejes problemáticos de la potencial extrapolación de los principales resultados a otros subsistemas territoriales y a las políticas y modos de regulación del sistema educacional chileno. Luego, se proponen líneas de investigación que permitan enriquecer, validar o cuestionar los hallazgos del presente estudio. Por último, se plantea una síntesis de las conclusiones del trabajo.

11.1. Condiciones para la pertinencia de políticas educativas locales

Como se señala en el Capítulo Tercero de Marco Contextual, los distintos enfoques y modelos que promueven la *descentralización* de los sistemas educacionales concuerdan en que sus principales ventajas son acercar el poder de decisión a los niveles locales para contar con respuestas más oportunas, pertinentes y ajustadas a los requerimientos de los estudiantes, sus familias y las escuelas, así como lograr mayor compromiso y responsabilidad de los agentes educativos intermedios por mejorar los resultados educativos.

Se propone que, a partir de los hallazgos del presente estudio, en el caso del sistema educacional chileno esta proposición requiere mayor estudio y, a lo menos, ser matizada, en particular en lo que se refiere al criterio de *pertinencia*.

En los casos analizados se aprecian esbozos de construcción de políticas educativas locales promovidas desde los sostenedores municipales que constituyen señales interesantes. Tanto la estrategia para promover la actualización del proyecto educativo, como la instauración de directrices para la planificación de clases, presentan componentes básicos del diseño de políticas: levantamiento de necesidades, planteamiento de estrategias o secuencias de actividades para su desarrollo con formalización a través instrumentos comunes.

Pero esas iniciativas no se pueden considerar una política local en sí mismas, en la medida que las autoridades comunales no basan sus decisiones en diagnósticos sistemáticos ni en instancias de construcción conjunta con los profesores y directivos para consultarlas o validarlas; no logran comunicar fácilmente los sentidos de sus orientaciones; no incorporan estrategias diferenciadas según las prioridades y opciones de los establecimientos. Con ciertas diferencias, más bien, tienden a homologar su mirada sobre las necesidades, a estandarizar y hacer más rígidos los procedimientos, a enfatizar la importancia de los instrumentos y, a minimizar las críticas o considerarlas sólo como señales de poco compromiso o resistencia al cambio.

Lo anterior permite sugerir que la pertinencia y el ajuste contextualizado no serían criterios fáciles de poner en juego en los subsistemas municipales.

Para intentar comprender la tendencia a la formalización y estandarización que no está orientada a logros educativos, se levantan ciertas conjeturas. En primer lugar, se propone que, considerando la sensibilidad sobre los aspectos políticos en juego a nivel local, la escasa diferenciación de estrategias hacia las escuelas, se puede explicar como parte de la necesidad de las autoridades de los DAEM de evitar que los restantes actores locales juzguen cualquier discrecionalidad entre establecimientos como

arbitraria o fruto de favoritismos de las autoridades municipales hacia determinados profesores, directivos o establecimientos a los que pertenecen.

En segundo lugar, se propone que en Chile, los sostenedores municipales no contarían con posibilidades concretas de regulación de la dimensión pedagógico-curricular de los establecimientos a su cargo, de manera efectiva y validada, porque la legislación actual no incluyen claras atribuciones ni recursos financieros o humanos suficientes, tampoco las exigencias de competencias profesionales necesarias para que las autoridades de los DAEM o corporaciones municipales (y sus equipos, cuando los hay), desarrollen estrategias para movilizar y orientar a los directivos y docentes, con mecanismos pertinentes y más profesionales.

Sin embargo, sistematizaciones y estudios de casos (Aristía, 2004, Pavez, 2004), dan cuenta de experiencias de municipios con mayores recursos económicos y profesionales, han desarrollado estrategias de mejoramiento que implican salir de la lógica jerárquica burocrática y, sin caer en modelos posburocráticos con un enfoque de rendición de cuentas (*accountability*) reductor, otorgan mayor autonomía a los profesores y a sus directivos, a través del desarrollo de proyectos por escuela, con recursos administrados por ella; aportan beneficios en la calidad de la situación contractual como reconocimiento profesional (más horas no lectivas), incentivos monetarios individuales y colectivos y, en particular, la inclusión en instancias sistemáticas de participación y desarrollo profesional entre pares o a través de expertos validados.

En tercer lugar, en términos genéricos, se propone que la normativa y las prácticas dejan importantes vacíos en las atribuciones del Ministerio de Educación -o de otras agencias- para orientar, regular y acompañar las acciones de los sostenedores, en

especial cuando se trata de incursiones iniciales y no previstas en su rol, como son las asociadas a mejorar resultados educativos. Es decir, el proceso de descentralización, que rompió la línea jerárquica directa con los establecimientos, tampoco desarrollo políticas complementarias sistemáticas y articuladas hacia los nuevos responsables de la administración pública (Larraín, 2005).

Estas proposiciones no pretenden negar la validez y posible eficacia de modelos de descentralización en educación, sólo levanta interrogantes respecto de las **condiciones que se requieren** para que sea viable en los contextos de aplicación en municipios chilenos o en las estructuras locales que se definan. Como señala Bernardo Klinsberg:

> *"La descentralización aparece actualmente como una "vía regia" para mejorar la gestión social. Implica acercamiento a los asistidos, más alta flexibilidad y agilidad de los actores y de los enfoques aplicados, posibilidad mayor de control de los programas por el conjunto social. Sin embargo, la experiencia está demostrando que no es un camino lineal. Descentralizar programas sociales con efectividad, significa resolver una serie amplia de problemas. Entre ellos producir las transformaciones necesarias en los niveles que delegan facultades y recursos, y establecer puntos de coordinación operativos. También superar ciertos riesgos que se están presentando en la descentralización en la región. Si la descentralización se materializa aplicando a nivel regional o municipal el mismo tipo de modelos burocráticos, de carácter rígido utilizado a nivel central, sus efectos serán limitados, porque sus ventajas mayores desaparecerán."* (Klinsberg, 2005:2).

Considerando la gran influencia que la legitimidad recíproca tiene en la construcción de visiones conjuntas a nivel local y en la canalización de esfuerzos para cooperar en pos del logro de objetivos educativos, se estima indispensable avanzar en el desarrollo y fortalecimiento de políticas de desarrollo profesional, tanto de los docentes, como en los procesos de selección, evaluación y actualización permanente de los directivos y equipos que representan a los sostenedores municipales o agentes intermedios, de modo que se favorezca un mayor reconocimiento y validación mutua, que permita construir un sentido de pertenencia a lo educativo más que a grupos locales de referencia primarios o políticos en un sentido restringido. Lo educativo en

tanto ámbito profesional responsable del aprendizaje y la formación cívica más que como referente técnico-pedagógico procedimental.

En esa línea, se requiere explorar en forma más sistemática la vía de incrementar el desarrollo de competencias profesionales y los recursos (en especial la relación entre los tiempos lectivos o frente a aula y no lectivos), para que sean los establecimientos educacionales, en especial sus directivos y profesores, quienes asuman mayores responsabilidades y capacidades de decisión, tanto en el ámbito pedagógico, como de gestión de recursos.

En el actual contexto con proyectos de ley que apuntan al rediseño institucional del sistema escolar (Ley General de Educación LEGE y Fortalecimiento de la Educación Pública), en el caso de optar por fortalecer sistemas de administración de los establecimientos educacionales a cargo de agentes intermedios (municipales, intercomunales o provinciales), será necesario garantizar que la planificación y evaluación de las políticas educacionales locales, así como de rendición de cuentas, consideren de manera efectiva los principios y criterios de equidad, participación, pertinencia y responsabilidad desde un enfoque de derechos (Abramovich, 2004) y, asumiendo la subjetividad de los educandos (García-Huidobro, Dupriez & Francia, 2008), así como la intersubjetividad de los agentes educativos, sin perder elementos sistémicos y de identidad compartidos.

Sin embargo, la complejidad de las cuestiones analizadas permite proponer que ni la normativa que clarifica las responsabilidades, ni los mecanismos de rendición de cuentas o las políticas para promover mayores capacidades son suficientes para garantizar con mayor certeza la deseada equidad y calidad de los sistemas educacionales en sociedades complejas, entre otros, por la multiplicidad de actores

involucrados y porque las reconfiguraciones locales mantienen ciertos espacios de indeterminación, que es necesario asumir, potenciando las ventajas que ofrece y favoreciendo en forma explícita acciones de coordinación local y entre niveles, tal como se presenta a continuación.

11.2. La coordinación como componente explícito de las políticas educacionales

Al retomar la problemática se aprecia que uno de los nudos críticos del sistema educacional chileno es la desconexión entre las políticas nacionales y la escuela. Desde la literatura especializada, se plantea que este problema se asocia con el rol y las prácticas de los agentes educativos presentes en el nivel intermedio del sistema: la supervisión del Ministerio de Educación y los sostenedores educacionales, en especial los municipales. La división de funciones de gestión administrativa y pedagógica entre los DAEM y los DEPROV, sería una traba para aportar mayor coherencia a las orientaciones hacia las escuelas y, por ende, mayor efectividad al sistema (Román, 2008).

Los hallazgos del estudio de casos realizado, en cierta medida, confirman esas apreciaciones. Si bien se centran en la comprensión los vínculos del nivel municipal con los directivos de los establecimientos a su cargo y resitúan esas coordinaciones en su contexto local, aportan insumos para reconfigurar la forma de plantear el problema y construir estrategias complementarias a soluciones de cambio en la institucionalidad, como la reagrupación de las funciones de gestión pedagógica y administrativa de los establecimientos municipales en una sola entidad, ya sea el mismo municipio, asociaciones de municipios u otra agencia educacional autónoma a nivel provincial o regional (Consejo Asesor, 2006; Román, 2008).

Para ello, interesa tener en cuenta las evidencias sobre el carácter irreductiblemente conflictivo de la coordinación local, entendida como la compleja y negociada sintonización de objetivos que convocan a los actores intermedios y de la escuela, quienes tienden a presentar posiciones y visiones distintas respecto de las prioridades y las estrategias que se desarrollarán.

Asimismo, el trabajo empírico permite proponer que las coordinaciones y vínculos de interdependencia entre actores de un subsistema territorial determinado están constituidos por dimensiones formales y explícitas y, junto a una fuerte influencia de elementos informales, crípticos, tácitos y, por ende, difíciles de asir, como los vínculos de confianza, legitimidad y sentido de pertenencia que reorientan los objetivos y acciones de los actores locales en forma muy contextualizada y específica.

Proyectar y extrapolar estos hallazgos a la situación de otras comunas o subsistemas municipales de la educación chilena puede tener implicancias en la evaluación, diseño y desarrollo de las regulaciones y políticas públicas.

Una consecuencia es el imperativo de asumir la complejidad del funcionamiento del sistema educacional nacional considerando el efecto *"mosaico"* (Barroso, 2005: 164) que le otorga la heterogeneidad de situaciones locales. Este efecto mosaico relativiza el poder de unificación y de orientación de las políticas nacionales, de las normativas o de las estructuras organizacionales, que no logran orientar las acciones de los agentes locales en la dirección deseada, porque siempre quedan espacios de incertidumbre en la determinación formal de atribuciones y funciones. Más aún, este efecto de alta heterogeneidad local agrava las tensiones asociadas, por una parte, a los principios de justicia y equidad intrínsecos al sentido democrático de educación, y por otra, a la

necesidad de garantizar la validez de utilizar diversos medios y estrategias para lograr satisfacer necesidades educativas en contextos locales específicos.

Se propone, entonces, que para reducir los espacios de incertidumbre y promover la construcción y reapropiación local de los sentidos de las políticas, estas incluyan en forma explícita en su diseño, desarrollo y evaluación ***instancias de coordinación*** que favorezcan la articulación entre actores locales y entre niveles, acerca de de proyectos, objetivos y ámbitos de acción respectivos y comunes.

Más aún, se plantea que junto con políticas de desarrollo sistemático de competencias profesionales, el explicitar las atribuciones y responsabilidades, la creación y renovación organizacional planteadas por autores como Montt y otros (2006), es indispensable que la legislación y las políticas ***precisen responsabilidades de coordinación*** entre los diversos niveles y actores. Como señala Barroso (2005: 165), que se diseñe el paso de la "regulación del sistema" a un "sistema de regulaciones", en el que el Estado tenga un rol ineludible, ya sea como coordinador o de ***metacoordinación*** y promotor de coordinaciones horizontales o de mayor simetría, que permitan a los diversos actores explicitar su visión de los desafíos, sus legítimos intereses o posturas, sus requerimientos y condiciones, y no sólo sus metas, como es la tendencia en los modelos de gestión centrados en presionar por resultados o indicadores intermedios desde una lógica gerencial que se funda en la desconfianza.

Esta opción de explicitar las responsabilidades e instancias de coordinación, introduciendo mecanismos flexibles, otorgan un nuevo rol a instancias centrales. Esto no implica dar una solución asociada a mayor estatismo o mayor liberalismo económico. Como precisa Barroso, es necesario salir de la dicotomía Estado/mercado: junto con fortalecer regulaciones y distribución de recursos que garanticen mayor

equidad y menor segmentación socioeconómica entre establecimientos, se trata de favorecer prácticas de *gobernabilidad ("gobernanza")* en tanto acción pública que se desarrolla entre actores que tienen espacios de independencia y de interdependencia recíproca, a los que se les reconoce su capacidad reflexiva y que, en base al diálogo continuo, puedan intercambiar recursos y conocimientos para obtener beneficios mutuos, realizar proyectos conjuntos y reducir las contradicciones que surgen inevitablemente en torno al complejo proceso de organizar los procesos de educación (Barroso, 2005: 166-167).

11.3. Líneas de investigación

A continuación se plantean, brevemente, algunas posibilidades de estudios que se abren a partir de los hallazgos del estudio de casos realizado.

- En primer lugar, profundizar los conocimientos sobre subsistemas de educación territorial, desde el enfoque de interacción y estratégico, enriqueciendo el modelo de análisis de la coordinación local y sus dimensiones, incluyendo directamente a otros actores de alta relevancia: estudiantes, familias, organizaciones gremiales de profesores, representantes de escuelas particulares subvencionadas, autoridades, funcionarios municipales y agentes educativos o de otros sectores como asesores o universidades. Interesaría, por ejemplo, conocer cómo esos agentes perciben las coordinaciones locales y su relación con el logro de propósitos específicos de aprendizaje, mejoramiento de los establecimientos y el desarrollo de la trayectoria escolar de los estudiantes, por ejemplo, cuando deben cambiar de establecimiento educacional para asegurar la continuidad de sus estudios en los distintos ciclos y niveles del sistema educacional.

- Desde una perspectiva de equidad, se estima relevante ampliar el estudio sobre coordinaciones con el sostenedor en otras comunas diferenciando escuelas con y sin problemas de financiamiento y con buenos y malos resultados educativos, para establecer si en esas situaciones se presentan las tendencias o un cierto patrón de recurrencia respecto de la diferencia de condición dependiente y/o autonomía de los directivos.

- En ese sentido, se propone en forma especial, analizar evidencias y percepciones sobre los efectos de políticas de discriminación positiva que aportan mayores recursos a los sostenedores de establecimientos que atienden a población de alta vulnerabilidad y que cuentan con escasa matrícula. Por ejemplo, a partir del financiamiento que entrega la Ley de Subvención Escolar Preferencial, cabría preguntarse si la escuela en déficit, deja de ser una carga para el municipio. Si es así ¿cuál es el marco de relación directivo-sostenedor en el que se define el uso de los recursos? ¿se aprecian evidencias de algún tipo de cambio en las relaciones de legitimidad recíproca o interés de mayor autonomía por parte de directivos a cargo de esas escuelas?

- Con el fin de aportar conocimientos de mayor generalización y elementos que permitan avanzar hacia teorías sustantivas sobre el funcionamiento y el cambio de los sistemas escolares desde el registro político-organizacional y sociológico considerando la estrecha relación de lo micro y lo macrosistémico, se estima pertinente realizar otros estudios de casos comparativos y sucesivos. Más aun, a partir de las recomendaciones de Friedberg de sobrepasar el carácter monográfico del estudio de casos y constituir estudios comparativos, desarrollar investigaciones que incluyan métodos de tipo cuantitativo, como procedimientos que permitan levantar percepciones de actores locales, con la *"condición de utilizarlos como instrumentos heurísticos que permitan formular interrogantes y descubrir*

elementos pertinentes para comprender la estructuración del campo o subsistema en el que se inscriben" (Friedberg: 1993:300).

- Considerando la discusión respecto de la institucionalidad de la educación pública en Chile, en particular la administración y dependencia de los establecimientos educacionales del municipio, se estima que la dimensión basal o político-relacional de la coordinación requiere un estudio en profundidad. Ello porque puede incidir de diverso modo en las relaciones de poder entre las autoridades de la alcaldía, las Jefaturas del DAEM o de la Corporación Municipal y los directores y profesores de las escuelas municipales de la comuna. Incluso puede afectar a las relaciones con representantes de los distintos niveles e instancias del MINEDUC. Este factor, en muchos casos, puede atentar contra la profesionalización y capacidad profesional de los agentes responsables de lo educativo a nivel municipal. Sin embargo, esa perspectiva puede ser reductora. Desde una lógica de rendición de cuentas o "accountability social" asociada a un enfoque garantes de los derechos ciudadanos (Abramovich, 2004), el factor político puede incidir positivamente en una sociedad en proceso de redemocratización, si se regula adecuadamente y se potencia la responsabilidad y exigencia a las autoridades nacionales, regionales y locales de asegurar la participación en el diseño de las políticas, la evaluación sistemática de estas y la comunicación de los resultados de los diversos actores involucrados.

11.4. A modo de cierre

Al retomar las preguntas, objetivos y los productos del estudio es posible señalar que se ha logrado caracterizar procesos de coordinación entre escuelas municipales urbanas y la unidad responsable de la administración en tanto representante del sostenedor educacional, en particular, entre los directivos de ambas

instancias, desde su propia perspectiva y de representantes locales del Ministerio de Educación.

A partir de la relación entre el marco teórico de referencia y los hallazgos fue posible construir un modelo conceptual y metodológico de análisis de la noción de coordinación educativa local y de las diversas dimensiones que la componen, lo que permitiría analizar otros casos análogos.

Se han identificado tensiones más o menos explícitas entre los desafíos planteados por directivos de escuelas municipales y de la correspondiente administración municipal diferenciando un registro educativo y un registro administrativo-financiero, que los actores pueden o no articular. Además fue posible identificar formas de visualizar lo educativo como técnico-pedagógico asociado a prácticas burocráticas o post burocráticas que pierden el foco en los aprendizajes.

En los casos del estudio se identificaron diferencias entre autoridades educativas comunales en la forma de asumir el margen de maniobra y las restricciones y autonomía que les otorgan las atribuciones asociadas a su cargo. Si bien ambos responden a desafíos educativos mediante directrices a los establecimientos, en un caso, se aprecia una tendencia del Jefe DAEM a evitar decisiones que puedan generar conflictos y escasa claridad en sus prioridades. En cambio en el otro caso, la autoridad de la Dirección de Educación Municipal, da señales de definiciones que pueden implicar conflictos con los directivos y profesores, asociadas a estrategias de mayor continuidad. Estas diferencias parecen explicarse, en parte, por la mayor o menor legitimidad y confianza entre los actores locales, en particular, en la relación con el respectivo Alcalde; en la mayor o menor alianza con el nivel provincial del Ministerio de

Educación y en la capacidad de los profesores organizados a nivel comunal de contar con posiciones claras.

Se constataron diferencias según se tratara de establecimientos considerados destacados o en dificultad. Los directivos de los primeros presentan un repertorio más amplio de margen de acción y distancia crítica respecto de las autoridades locales, que podría entenderse por que cuentan con mayor poder otorgado por los recursos que aportan con su alta matrícula y la legitimidad que les brinda el prestigio de su establecimiento. En cambio, los directores de las escuelas en dificultad aparecen con mayor dependencia de las orientaciones de las autoridades municipales y/o provinciales, mayor conformidad por los apoyos que reciben y tendencia a resaltar los aspectos positivos de la gestión municipal.

Los directivos de escuelas y de la administración municipal, plantean los obstáculos y oportunidades que presentan los mecanismos de regulación del sistema educacional chileno según inciden en su situación de tendencia a la baja de matrícula. Otorgan especial importancia a su percepción de las injusticias de la legislación para con la educación pública en contraste con las ventajas que otorga a los establecimientos particulares subvencionados.

El estudio permite proponer consideraciones sobre la legislación y las políticas educacionales, destacando la importancia de asegurar ciertas condiciones mínimas que permitan configurar políticas locales pertinentes, y la importancia de incluir considerar la coordinación tanto horizontal y local como entre niveles, como un componente explícito de los modos de regulación de los sistemas educacionales y del diseño de las políticas asociadas, para que los agentes educacionales puedan asumir las irreductibles

diferencias y tensiones de sus vínculos y, construir en forma más sinérgica y dinámica criterios de actuación legitimados y percibidos como efectivos.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. (2004). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en América Latina..* Recuperado el 15 de diciembre de 2008, de:

http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-Unaaproximacionalenfoque-s.pdf

Alvariño, C., Arzola S., Brunner J., Recart M. & Vizcarra R. (2000). Gestión Escolar. Un estado del arte de la literatura [versión electrónica] *Revista de Educación Paideia*, *(*29): pp. 15-43.

Aristía, T. (2004). Como mejorar la gestión municipal en el área de educación. La experiencia de Puente Alto. En B. Horst (Ed.) *Gestiones Municipales innovadoras: soluciones a desafíos locales. Serie Informe Económico Nº 153* (pp.4-12) Recuperado el 27 de enero de 2005, de: http://www.lyd.com/noticias/municipios/municip_innovadoras.pdf

Arzola, S. (1998-1999). La administración del centro educativo. Guía de Estudio. Curso de Postgrado de Dirección de Centros Escolares. Módulo VI. FIDE-U. Autónoma de Barcelona, Santiago, Chile.

Arzola, S. & Vizcarra, R. (2002). Gestionar la calidad educativa: Liderar el cambio. En *Pensamiento Educativo*, 31 (1), 138-185.

Asesorías para el Desarrollo & Santiago Consultores, (2002). *Evaluación del Programa de las 900 Escuelas*. Santiago, Chile MINEDUC.

Ball, S. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar.* Barcelona: Paidós/MEC.

Ball, S., Cardoso, M., Neath, C., Vincent, C. & Thrupp, M. (2004). *Changes in Regulation Modes and Social Reproduction of Inequalities in Education Systems: A European Comparison.* Institute of Education and Kings College. London: Delivarable Ten/WP 9.

Bardisa, T. (1997). Teoría y Práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. [versión electrónica] *Revista Iberoamericana de Educación*, (15): 13-52.

Barroso, J. (2005). Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulations. En : I.

Duterq (Ed.) *Les régulations des politiques De l'éducation* (pp.151-172). Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Baudelot, Ch., & Establet, R. (1975/1999). *La escuela capitalista.* Ciudad de México: Editorial Siglo XXI.

Beck, U. (1999). *La invención de lo político*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Bernoux, P. (1985). *La sociologie des organisations*. Paris: Editions du Seuil.

Bernoux, P. (1999, octubre). *La metamorfosis de las organizaciones*. Ponencia presentada en el Coloquio GREFIQUE. Bogotá, Colombia.

Bernoux, P. (2004). *Sociologie du changement dan les entreprises et les organisations*. Paris : Editions du Seuil.

Bernoux P. (2002). Le changement dans les organizations. Entre structures et interactions. [versión electrónica] *Relations industrielles*. *Industrial Relations,* 57 (1) : 77-99.

Boltanski, L. & Thévenot, L. (1987). Les économies de la grandeur. *Cahiers du CEE/PUF*, (31).

Bonami, M. (1993). Concept de système et métaphores organisationnelles. En : M Bonami (Ed.), *Management des systèmes complexes: Pensée systémique et intervention dans les organisations*, (pp. 33-49) Bruxelles, Belgique: Boeck.

Bond, S., Boyd, S. & Montgomery, D. (1999). *Coordinating resources to support standard-based mathematics education programs.* Recuperado el 15 de octubre de 2005, de: http://www.horizonresearch.com/reports/1999/coord_resources.pdf

Boudon R. & Bourricaud, F. (1982/1994). *Dictionnaire critique de la sociologie*. Paris: PUF-Quadrige.

Boudon, R. (1979). *La logique du social: Introduction á l'analyse sociologique*. Paris : PUF.

Boudon, R. (2003). *Raison. Bonnes Raisons*. Paris : PUF.

Bourdieu, P. & Passeron J.C. (1964). *La reproduction*. Les Éditions de Minuit. Paris.

Bourdieu, P. (1993). *La Misère du monde*. Paris : Le Seuil.

Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (2004). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des politiques publiques.

Brunner J.J. & Elacqua, G. (2003). *Informe Capital Humano en Chile*. Santiago, Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.

Bullock, A. & Thomas H. (1996). Inglaterra. El impacto de la gestión local en las escuelas. *Revista latinoamericana de innovaciones educativas*. Año VIII, (25).

Duterq, Y. (Ed.) (2005). *Les régulations des politiques De l'éducation.* Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Callon, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction. *L'Année sociologique*, (36) 169-208.

Carnoy, Cosse, González, Martínez & Llanes (2003). *Reformas educativas y financiamiento educativo en el cono sur 1980-2000*. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Recuperado el 12 agosto de 2002, de: www.cepchilecl

Cassasus, J. (2003). *La escuela y la (des)igualdad*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

Castells, J. M. (2006). *La sociedad red: una visión global.* Madrid: Alianza Editorial.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). *Informe Final*. Santiago: MINEDUC.

Covarrubias, E. (2002). *Enfoque sistémico e individualismo metodológico: una aproximación.* Recuperado el 17 de noviembre de 2005, de: http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/ICM-ESIM.htm

Cox, C. (2003). Las políticas educacionales en Chile. En C. Cox (Ed.) *Políticas educacionales para el cambio de siglo: La reforma al sistema escolar en Chile.* (pp.19-114) Santiago: Editorial Universitaria.

Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*, Paris : Ed. Seuil.

Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique.* Paris : Ed. Seuil.

Crozier, M. (1989). *Estado modesto, Estado moderno. Estrategias para el cambio.* México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Crozier, M. (1989). *L'entreprise a l´écoute. Apprendre le management post-industriel*. Paris: Inter-Éditions.

Da Silveira, P. (2005). ¿En qué sentido es individualista la teoría de Rawls? *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 14 Recuperado el 20 de septiembre de 2006, de: http://www.institucional.us.es/araucaria/nro14/ideas14_1.htm

David, N. & Kramer, C. (2002). Teorizando a etnoarqueologia e a analogia. *Horizontes Antropológicos* 8 (18) 13-60. Recuperado el 23 de octubre de 2005 de la base de datos SCIELO.

De Puelles, M. (1993). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. [Versión electrónica] *Revista Iberoamericana de Educación,* (3).

Denzin, N. & Lincoln, Y. (Ed.) (1994). *Handbook of Qualitative Research.* California: Sage.

Derouet, J. L. (2000). Pluralité des mondes et coordination de l'action. L'exemple des établissements scolaires. En J. Derouet (Ed.), *L'école dans plusieurs mondes.* (pp. 125-144) Bruxelles-Paris: De Boeck Université-INRP.

Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*. (68) 153-170.

Di Gropello, E. (2004). La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos. [versión electrónica] *PREAL* (30).

Donatello, L. M. (2002). Lo permanente, lo excepcional y la/s sociología/s comprensiva de la cultura. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas.* 6, Recuperado el 27 de marzo de 2006, de: http://www.ucm.es/info/nomadas/6/lmdonatello.htm

Donoso, S & Schmal, R. (2002). Los modelos de financiamiento de la Educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa,* 4 (2). Recuperado el 27 de enero de 2006, de: http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-donoso.html

Donoso, S. (2004). Reforma y política educacional en Chile 1990-2004. El neoliberalismo en crisis. [Versión electrónica] *Estudios Pedagógicos* 31 (1): 113-135.

Dosse, F. (1998). *L'Empire du sens: l'humanisation des sciences humanes*. Paris : La Découverte.

Dubet, F. (2002). *Le déclin de l'institution,* Paris : Seuil.

Dubet, F. & Martuccelli, D. (1997). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar.* Buenos Aires: Losada.

Dupriez V., & Maroy, C., (1999). *Políticas Escolares y Coordinación de la acción, Seminario y Conferencia Internacional: Políticas de descentralización y Gestión de la educación: Reforma y Regulación de los sistemas escolares.* Santiago, Chile: CIDE-PIIE.

Dupriez, V. (2002). *La régulation dans les établissements et les systèmes scolaires. Analyse du cadre institutionnel et des écoles d'enseignement secondaire en Belgique francophone.* Thèse de doctorat. Sciences de l'Éducation. Université Catholique de Louvain-la-Neuve. Belgique.

Dupriez, V. & Cornet, J. (2005). *La rénovation de l'école primaire: comprendre les enjeux du changement pédagogique*. Bruxelles: De Boeck université.

Eminet, A. (2005). Le contrôle dans les organisations hybrides: la cas du management par projet. [Versión electrónica] *Cahiers de Recherche* (9): 1-27.

Eyzaguirre, B. & La Fontaine, L. (2001). La Reforma Educacional Chilena editado por Juan Eduardo García-Huidobro. Reseña. *Revista Perspectivas* 4 (2): 289-314.

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica.* Santiago de Chile: CEPAL -ILPES.

Fletcher-Campbell, F. & Lee, B. (2003). *A study of the changing role of local education authorities in raising standards of achievement in schools.* NFER-DfES. Recuperado el 20 junio de 2004, de: http://www.dcsf.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR453.pdf

Flick, U. (1998). *An Introduction to Qualitative Research.* London/Thousand Oaks, CA/ Dehli: Sage.

Friedberg, E. (1993). *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée.* Paris: Seuil.

Pulice, G., Manson, F. & Zelis, O. (2001). La Práctica de la Investigación en relación al Pensamiento Mágico, la Conjetura, el Paradigma Indiciario y la Ciencia Moderna. Notas para repensar la cientificidad. *Cinta de Moebio* 3 Recuperado el 18 de octubre de 2006 de: http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10101208

Gairín, J. (2000). *La investigación sobre enfoques organizativos en educación*. Recuperado el 15 de agosto de 2005 del sitio Web: http://dewey.uab.es/pmarques/dioe/Investigaci%F3n%20organizaci%F3n.pdf

García-Huidobro, J.E. (Ed.) (1999). *La reforma educacional chilena*. Madrid: Editorial Popular.

García-Huidobro. J.E., (Coord.) (2000) *Educación para Todos: Evaluación en el Año 2000. Informe de Chile.* Recuperado el 15 de agosto de 2005 del sitio Web: http://www2.unesco.org/wef/countryreports/chile/rapport_2.htm

García-Huidobro, J.E. & Sotomayor, C. (2003). La centralidad en la escuela en la política educativa de los años 90. En C. Cox (Ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile* (pp. 253-315) Santiago: Editorial Universitaria.

García-Huidobro, J.E., Dupriez, V. & Francia, G (2008). Políticas para una educación más justa: aportes de investigación. Recuperado el 30 de diciembre, de 2008, de: http:/www.cide.cl/Download/Decano/2008_politicas_educ_justa.pdf

Giddens, A. (1994). *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Barcelona : Aristu, Península.

Ginzburg, C. (1989). *Mitos, emblemas e indicios. Morfología e historia.* Barcelona: Gedisa.

Gómez Fonseca, M. Á. (2004). Reflexiones sobre el concepto de embeddness. [Versión electrónica] *Revista Polis* (2):145-164.

González, P. (1999). Financiamiento, incentivos y reforma educacional en Chile. En: Juan E. García-Huidobro (Ed.) *La reforma educacional chilena*. (pp.305-322) Madrid: Editorial Popular.

González, P. & Bellei, C. (2003). *Educación y competitividad en Chile*. Recuperado el 23 de agosto de 2005, de: http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=540

Hall, P., Placier M., McKendall, Sh., & Cockrell, K. (2000). Policy as a transformation of intentions. Making Multicultural Educational Policy. *Educational Policy*, 14 (2), 259-289.

Hanson, M. (1997). *La descentralización educacional: Problemas y desafíos*. Recuperado el 16 de mayo de 2004 del sitio web: http://www.preal.org

Hevia, R. (1991). *Política de descentralización de la educación básica y media en América Latina*. Santiago, Chile: OREALC-REDUC.

Hirschman, A. (1970). Exit, *Voice and loyalty. Response to decline in firms, organizations and states*. Cambrigde: Harvard University Press.

Horst, B. & Larroulet, C. (2003). *Descentralización: aún queda mucho por hacer. Informe Económico Serie Nº143*. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo.

Huberman, M. & Miles, M. (1984). *Qualitative data analysis: a sourcebook of new methods*. Beverly Hills: Sage Publications.

Jares, X. (1997). El lugar del conflicto en la organización escolar. [Versión electrónica] *Revista Iberoamericana de Educación*, (15): 53-73.

Elster, J. (1991). *El cemento de lo social. Las paradojas del orden social*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Klijn, E. (1998). *Redes de políticas públicas: una visión general*. Recuperado el 16 de mayo de 2004 de http://revistaredes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf

Klinsberg, B. (1997). Repensando el Estado para el desarrollo social, más allá de convencionalismos y dogmas. [Versión electrónica] *Revista Reforma y Democracia* (8) Caracas

Larraín, T., Pavez, T. & Abarca, C., (2002). *La coordinación entre la escuela, su sostenedor municipal y el Ministerio de Educación. Una mirada desde el Programa de las 900 Escuelas.* Estudio de casos. Ministerio de Educación. Documento no publicado. Santiago, Chile.

Larraín, T. (1998). Equipos de Gestión Escolar y Comunal: Síntesis evaluativa de una experiencia piloto, En: MINEDUC-P900 *Carpeta Gestión Educativa. Biblioteca del Profesor. Documentos de trabajo.* Santiago: MINEDUC.

Larraín, T. (2003). La propuesta de Gestión Educativa: Fortalecer competencias para conducir el proceso de mejoramiento. En MINEDUC: *Programa de las 900*

Escuelas. Trayectoria de una década. Santiago, Chile: Ministerio de Educación.

Larraín, T. (2005). *Criterios para mejorar la coordinación con los sostenedores de escuelas municipales focalizadas. Un aporte al debate desde el Programa de las 900 Escuelas.* Recuperado el 02 de abril de 2006, de: http://www.mineduc.cl/biblio/documento/200512301155140.Docsostenedoresdic2005.doc.

Larrañaga, O. (1995). Descentralización de la educación en Chile: una evaluación económica. [Versión electrónica] *Estudios públicos*, (60): 244-280.

Larrañaga, O. (2004). Competencia y participación privada. La experiencia chilena en educación. [Versión electrónica] *Estudios Públicos*, (96): 107-144.

Latorre, L., Núñez, I., González, L. & Hevia R., (1991). *La Municipalización de la Educación: una mirada desde los Administradores del sistema.* Santiago, Chile: PIIE.

Lavín, S. (1998). *Gestión integral y gestión participativa: dos orientaciones para una gestión eficaz.* Documento no publicado. Santiago, Chile: PIIE.

Lechner, N. (2002). *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

Leithwood, K., Leonard, L. & Sharrait, L. (1998). Conditions Fostering Organizational Learning Schools, [Versión electrónica] *Educational Administration Quarterly*, 34 (2): 243-276.

Leithwood, K. & Riehl, C. (2003). *What Do We Already Know About Successful School Leadership?* Recuperado el 10 de diciembre de 2005, de: http://www.cepa.gse.rutgers.edu/What%20We%20Know%20_long_%202003.pdf

Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general.* México: Antropos.

Maroy, C. (2004). Sociologie des régulations de l'enseignement. Une comparaison européene. *Recherches Sociologiques,* 35 (2).

Martinic, S. & Pardo, M. (2003). Aportes de la investigación educativa iberoamericana para el análisis de la eficacia escolar. En F. Murillo (Ed.) *La investigación*

sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Revisión internacional del estado de la cuestión (pp. 93-125). Bogotá: Convenio Andrés Bello.

Martuccelli, D. (1999). *Sociologies de la modernité. L'itinéraire du XXéme siece*. Paris: Éditons Gallimard.

Maureira, F. (1999). *Gestion de Systèmes Municipaux d'Éducation: le cas du Chili.* Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias de la Educación. Université Catholique de Louvain-la-Neuve, Bélgica.

Merton, R. K. (1949/2002a). Sobre las teorías sociológicas de alcance medio. En R. Merton *Teoría y estructura sociales*, (pp. 56-91). México: Fondo de Cultura Económica.

Merton, R. K. (1949/2002b). Influjo de la investigación empírica sobre la teoría sociológica. En R. Merton *Teoría y estructura sociales*, (pp. 179-208). México: Fondo de Cultura Económica.

Messina, G. (1993). Descentralización educativa. Bibliografía de consulta. [Versión electrónica] *Revista Iberoamericana de Educación*, (3): 89-119.

Ministerio de Hacienda (2001). *Evaluación del Programa de las 900 Escuelas del Ministerio de Educación de Chile*. Santiago, Chile.

Ministerio de Educación de Chile (2002). *El Programa de las 900 Escuelas. Trayectoria de una década.* Santiago, Chile: MINEDUC.

Ministerio de Educación (2004). *Textos refundidos sobre el Estatuto Docente*. Recuperado el 25 de noviembre de 2005, de: http://subvenciones.mineduc.cl/seccion/documento/2D20020404161328110 94.pdf

Ministerio de Educación de Chile (2005). Sistema escolar, Estadísticas y glosario metodológico. Recuperado el 12 de noviembre de 2005, de: www.mineduc.cl.

Ministerio de Educación (2007). Asignación de Desempeño Colectivo. Asignación de Desempeño Directivo. Recuperado el 10 de diciembre 2008, de: http://supervision.mineduc.cl/Biblioteca/DocumentosRecomendados/tabid/66/Default.aspx

Ministerio de Educación de Chile (2008). *Bases de datos nacionales. Archivos públicos descargables con los Resultados SIMCE desde el año 1998 al año 2007.* Recuperado el 23 de junio de 2008 de la base de datos SIMCE en http://www.simce.cl/index.php?id=262&no_cache=1

Ministerio de Educación de Chile & Subsecretaría de Desarrollo Regional (1998). *Evaluación del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal 1996-1997.* Santiago, Chile: MINEDUC-SUBDERE.

Mintzberg, H. & Quinn, J.B. (1991). *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*. Prentice Hall.

Mizala A. & Romaguera, P. (1998). Desempeño escolar y elección de colegios: la experiencia chilena. *Serie Economía* (36) Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile.

Mizala A. & Romaguera, P. (1999). Brechas de Calidad y Sistemas de Incentivos en Educación en Chile. [Versión electrónica] *Revista Enfoques Educacionales*, 2 (2): 148-158.

Montt, P., Elacqua G., Pacheco P., González & P., Raczynski D. (2006). *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia.* Santiago, Chile: Serie Bicentenario, MINEDUC.

Navarro, L. Pérez S., Aránguiz, G., Molina, M. & Hernández, R. (2002). *La Supervisión técnico-pedagógica en Chile.* Paris: UNESCO - IIEP

Nickson, A. (2001, julio). Reforma Educativa en América Latina: ¿Descentralización o re-estructuración? Ponencia presentada en la Conferencia sobre *Exclusión e Inserción: Política Social en América Latina*. London: Institute of Latin American Studies. University of London. Londres. Inglaterra.

Nilo, S. (1999-2000). Análisis de investigaciones recientes sobre la incidencia del mercado en la calidad y equidad de la educación, [Versión electrónica] *Revista Enfoques Educacionales*, 2 (2): 159-167.

Noguera J. A. (2003). ¿Quién teme al individualismo metodológico? Un análisis de sus implicaciones para la teoría social. [Versión electrónica] *Papers* (60): 101-132.

Núñez I. (1997). *El Ministerio de Educación de Chile (1927-1997): Una mirada analítica.* Recuperado el 10 de enero de 2008, de: http://www.mineduc.cl/biblio/documento/HISTMIN.libro.doc

Núñez, I. (1999). *Breve historia de la profesión docente en Chile*. Recuperado el 17 de junio de 2004, de:

http://www.mineduc.cl/biblio/doc_tema.php?s_id_tema=7&bib_doc_temPage=7

OECD (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación. CHILE.* Santiago, Chile: MINEDUC. 305 pp.

Ornelas, C. (2003). Las bases del federalismo y la descentralización en educación. [Versión electrónica] *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 5 (1). Recuperado el 23 de septiembre de 2005 de http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html

Paredes, R. & Lizama, O. (2006). *Restricciones, Gestión y Brecha Educativa en Escuelas Municipales*. SUBDERE – Dpto. de Ingeniería, Universidad Católica. Recuperado el 16 de junio de: http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-69800_recurso_1.pdf

Pavez, A. M. (2004). *Municipios efectivos en educación.* Estudio de Caso Nº 81. Recuperado el 12 de octubre de 2006 de http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO81.pdf

POLITEIA (2008). Estudio mejoramiento de la gestión y la calidad de la educación municipal. Ministerio de Educación. Recuperado el 10 de enero 2009 de http://w3app.mineduc.cl/DedPublico/estudios_evaluaciones_recientes_

Pozner de Weinberg, P. (1995). *El directivo como Gestor de Aprendizajes* Escolares. Buenos Aires: Editorial Aique.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD (S.f.). *Índices de desarrollo humano por comunas.* Recuperado el 10 de julio de 2004 de http://www.pnud.cl/datoschile/1.asp

Raczynski, D. & Muñoz, G. (2005). *Experiencias públicas y privadas de supervisión educacional. Lecciones y aprendizajes para Chile.* Santiago, Chile: MINEDUC.

Raczynski, D., & Serrano, C. (2001). *Descentralización. Nudos críticos*. Santiago, Chile: CIEPLAN- Asesorías para el Desarrollo.

Ramio, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión publica en las administraciones públicas latinoamericanas. Modelo de Estado y Cultura institucional. [Versión electrónica] *Reforma y democracia* (21) Caracas Venezuela.

Redondo, J. M. (2005). El experimento chileno en educación: ¿Conduce a mayor equidad y calidad en la educación? En *Última década* 13 (22) 95-110.

Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale.* Paris: Armand Collin.

Rodríguez, D. (2001). *Gestión organizacional. Elementos para su estudio.* Santiago, Chile: Universidad Católica de Chile.

Rodríguez de Rivera, J. (1999). *La Coordinación, dimensión esencial del organizar.* Dpto. Ciencias Empresariales/ Universidad de Alcalá. Recuperado el 5 de julio de 2004 de http://www2.uah.es/estudios_de_organizacion/temas_organizacion/org_praxis/coordinacion.htm.

Rodríguez, E. & Olavarría N. (2005). *Investigación sobre competencias requeridas para la gestión políticas y administrativa, el liderazgo socioeducativo y pedagógico de los Directores Municipales de Educación*. Informe Final Proyecto de Investigación. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica-Fundación Ford.

Rodríguez G., Gil J, García E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.

Román, M. (2007). *Un sistema educativo con dos cabezas: ¿quién responde por las escuelas públicas en Chile?* Buenos Aires: Aique Grupo Editor.

Salazar G. & Benítez, J., (Ed.) (1998). *Autonomía, Espacio y Gestión. El municipio cercenado.* Santiago, Chile: LOM, Universidad ARCIS.

Scheerens, J. (2000). *Improving school effectiveness*. Paris: International Institute for Educational Planning. Paris: UNESCO-IIEP.

Serrano, C., Fernández I. & Pavez A. (2001). Descentralización de la educación en Chile. Balances y perspectivas. En D. Raczynski & C. Serrano *Descentralización. Nudos críticos*. Santiago, Chile: CIEPLAN- Asesorías para el Desarrollo.

SINIM (2008). *Sistema Nacional de Indicadores Municipales.* Base de datos descargables. Recuperado el 10 de marzo de 2008 de www.sinim.cl

Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.

Steinberg, S. & Moore, B. (2000). *The Management of Horizontal Issues. An Annotated Bibliography.* Canadian Centre for Management Development. Recuperado el 10 de diciembre de 2005 de www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/pdfs/Horiz-Biblio-REV.pdf.

Torres, G. (2002). *Innovación y Burocracia. Innovación de la gestión local pública*, Santiago, Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.

Touraine, A. (1992). *Critique de la Modernité*. Paris: Fayard.

Touraine, A. (1969). *Sociología de la acción*. Barcelona: Ediciones Ariel.

Trufello, I. (1999-2000). Sistema Escolar y Educación Pública. [Versión electrónica] *Revista Enfoques Educacionales,* 2(2): 124-128.

Universidad Alberto Hurtado (2003). *Equidad y eficiencia en la transferencia para educación, salud e infraestructura a los municipios*. Informe Final. Santiago, Chile: UAH-Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

UNESCO (2000). *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado. Segundo Informe.* Santiago, Chile: UNESCO

UNICEF-MINEDUC (2004). *¿Quién dijo que no se puede*? Escuelas efectivas en sectores de pobreza. Santiago, Chile: UNICEF-MINEDUC.

Vaccaro, L., Cuadra G., Astudillo E. & otros (1994). *Informe Final. Proyecto de asesoría para la planificación y gestión en establecimientos educacionales del Programa de Mejoramiento de Escuelas Básicas de Sectores Pobres* (P900). Santiago, Chile: MINEDUC-Pontificia Universidad Católica.

Vandenberghe, V. (1999). Combing Market and Bureaucratic Control in Education: An answer to market and bureaucratic failure*?* [Versión electrónica] *Comparative Education*, 35(3) 271-282.

Van Zanten, A. (2005). La régulation par le bas. Du système éducatif légitimé des acteurs et construction d'un nouvel ordre local. En I. Duterq (Ed.), *Les régulations des politiques d'éducation*. (pp. 99-118) Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Varela, F. (2000). *El fenómeno de la vida*. Santiago, Chile: Dolmen.

Vecchio, R. (1991). *Organizational Behaviour.* Orlando: The Dryden Press.

Verhoeven, M. (2005). Traitement scolaire de la différence culturelle et identités de jeunes issus de l'immigration. Une recherche semi-inductive et comparative multi-niveaux. En L. Paquay (Ed.) *Vers des critères de qualité pour la*

recherche qualitative en éducation. Hommage à Michaël Huberman, Bruxelles: De Boeck.

Vygostki, L.S. (1934-1995). *Pensamiento y lenguaje. Teoría del desarrollo cultural de las funciones psíquicas.* Ediciones Fausto. En línea en http://www.psicojack.com/blog/2007/07/libro-vigotsky-lev-s-pensamiento-y.html

Weber, M. (1922-2004). *Economía y negocios. Esbozo de una sociología comprensiva.* México: Fondo de Cultura Económica.

Weinberg, A. (1995). A quoi jouent les acteurs? Les théories de l'action dans les sciences humaines. *Sciences Humaines* (9)

Winkler, D., Gershberg, A.I (2000). Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. [Versión electrónica] *PREAL* (17).

TABLA DE ANEXOS

ANEXO 1: SIGLAS 356
ANEXO 2: LISTADO DE ENTREVISTAS Y FORMAS DE CITAR 357
ANEXO 3: NOMBRES FICTICIOS 358
ANEXO 4: TABLAS DE CODIFICACIÓN 359
ANEXO 5: GLOSARIO DE INDICIOS Y DESCRIPTORES 361
ANEXO 6: EXTRACTOS ENTREVISTAS CODIFICADAS 364
ANEXO 7: EXTRACTO MATRIZ DE CONDENSACIÓN 366
ANEXO 8 ESQUEMA ACTORES MIRADOR 368
ANEXO 9: EJEMPLO DE MICROPROCESO COMUNA MIRADOR 369
ANEXO 10: EJEMPLO MICROPROCESO COMUNA ESCALAR 370

ANEXO 1: SIGLAS

CPEIP:	Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones en Educación
DAEM:	Departamento de Administración de la Educación Municipal.
DEM:	Dirección de Educación Municipal (no existe diferencia legal con el DAEM, aunque algunos directores de DEM reivindican que no sólo asume la administración, sino las políticas educativas municipales).
DEPROV:	Departamento Provincial de Educación
EGE:	Equipo de Gestión Escolar (en los establecimientos educacionales)
FNDR:	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
IVE:	Índice de Vulnerabilidad Socio-educativa del establecimiento, elaborado por la JUNAEB
JEC:	Régimen de Jornada Escolar Completa.
JUNAEB:	Junta de Auxilio Escolar y Becas
LEM:	Campaña o Estrategia de Lecto-escritura y Matemáticas
LOCE:	Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza
MINEDUC:	Ministerio de Educación de Chile
P900:	Programa de las 900 Escuelas.
PADEM:	Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal
PEI:	Proyecto Educativo Institucional de los establecimientos educacionales.
PLADECO:	Plan de Desarrollo Comunal
PMGE:	Proyecto de Mejoramiento de la Gestión Escolar.
RECH:	Registro de Estudiantes de Chile
RM:	Región Metropolitana
SACGE:	Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar
SERPLAC:	Secretaría Municipal de Planificación y Coordinación.
SECPLAC:	Secretaría Comunal de Planificación, SECPLAC
SECREDUC:	Secretaría Regional de Educación.
UTP:	Unidad Técnico-Pedagógica.

ANEXO 2: LISTADO DE ENTREVISTAS Y FORMAS DE CITAR

La numeración de la primera columna corresponde al orden de trascripción de las entrevistas. La columna dos identifica al entrevistado según su cargo (nombre ficticio en entrevistas). La columna tres indica las abreviaciones utilizadas al citar esa entrevista.

Para referencias al citar se usa el siguiente orden: cargo, comuna, número de entrevista, número de párrafo(s). Por ejemplo: Jefa DEM Mir, 67-74, es la referencia a la entrevista de la Jefa DEM de la comuna Mirador, párrafos numerados del 67 al 74.

1	Autoridad responsable de la Dirección de Educación Municipal de la comuna denominada en forma ficticia Mirador (Sonia Jiménez)	Jefa DEM Mir.
2	Directora y jefa técnica de la escuela "destacada" de la comuna Mirador, denominada en forma ficticia Doctor Pedro Gutiérrez*	Dir.-UTP DPG Mir.
3	Jefe del Departamento de Administración de la Educación Municipal de la comuna denominada en forma ficticia Escalar (Brito Alvarado)	Jefe DAEM Esc.
4	Director de la escuela "en dificultad" de la comuna Mirador denominada en forma ficticia Rainbow School	Dir. RS. Mir.
5	Jefe del Departamento Provincial (DEPROV) de Educación del Ministerio de Educación que tiene bajo su jurisdicción a la comuna Escalar.	Jefe DEPROV Esc.
6	Supervisora del DEPROV responsable de la escuela municipal San Dionisio de la comuna Escalar. (Alicia Morales)	Sup. DEPROV Esc.
7	Supervisora del DEPROV, responsable de la escuela DPG de la comuna Mirador y de la coordinación con el DEM de la comuna	Sup. DEPROV Mir.
8	Jefe del Departamento Provincial (DEPROV) de Educación del Ministerio de Educación que tiene bajo su jurisdicción a la comuna Mirador	Jefe DEPROV Mir.
9	Directora de la escuela San Dionisio considerada "en dificultad" de la comuna Escalar	Dir. SD Esc.
10	Director de la escuela Mundo Marino de la comuna Escalar	Dir. MM Esc.
11	Jefa técnica del DAEM de la comuna Escalar	UTP DAEM Esc.

ANEXO 3: NOMBRES FICTICIOS

Mirador:	Comuna analizada en la Región 1
Escalar:	Comuna analizada en la Región 2
Doctor Pedro Gutiérrez:	Escuela “destacada” comuna Mirador
Rainbow School:	Escuela “en dificultad” comuna Mirador
Mundo Marino:	Escuela “destacada” de comuna Escalar
San Dionisio:	Escuela “en dificultad” de comuna Escalar
Sonia Jiménez:	Directora de DEM de comuna Mirador
Felix:	Alcalde comuna Mirador
Alicia Morales:	Supervisora de comuna Escalar
Brito Alvarado:	Jefe DAEM comuna Escalar.
Inés Araya:	Jefa Técnica DAEM comuna Escalar.
Juan Echeverría:	Funcionario del área técnica de la comuna Escalar.
Gilda Herrera:	Funcionaria del área técnica de la comuna Escalar
Elisa:	Jefa Técnica escuela Rainbow School

ANEXO 4: TABLAS DE CODIFICACIÓN

DIMENSION	ÁMBITO	CATEGORÍA (CODIGO)	SUBCATEGORIA	CODIGO
ESTRATÉGICA	Administrativo financiero	FINANCIAMIENTO (F)	Matrícula	FM
			Otros	FO
		RECURSOS (R)	Dotación docente (definir)	RD
			Jubilaciones, Concursos	RJC
			Reasignaciones (traslado)	RR
			Licencias médicas- reemplazos	RL
			Evaluación del desempeño	RE
			Otros (organización profesionales DAEM	RO
		RECURSOS (R)	Materiales	RM
			Planificar Recursos (PADEM)	RP
			Mantención y Uso de Materiales	R
			Infraestructura	RI
	Educativo	PEDAGÓGICO (P)	Calidad Rendimiento	PC
			Prácticas Enseñanza.	PP
			Otros (Perfeccionamiento)	PO
		GESTION (G)	PEI, SACGE, Autoevaluación	GP
			Liderazgo Interno, Instancias (EGE, Consejo Escolar) y otros	GL
		CONVIVENCIA (C)	Agresiones (Clima en escuela, Relación profesores-alumnos)	CA
			Participación de la familia	CP
			Otros (preocupación por el entorno)	CO

DIMENSION	CATEGORÍA (CODIGO)	SUBCATEGORIA	CODIGO
DECISIONAL	ESTRATÉGICO	Iniciativa: Autonomía Potencial / Riesgo / Responsabilidad	EA
		Reacción: Resistencia / Cooperación / Competencia	ERC
	OPERATIVA-INTERACCIONAL	(otros)	I.
		(no) Informar	I.I
		(no) Consultar	I.c
		(no) Presencia, Accesibilidad	I.a
		Debatir, Discutir	I.d
DIMENSION	**CATEGORÍA (CODIGO)**	**SUBCATEGORIA**	**CODIGO**
NORMATIVA	...	(otros)	N.
		Procedimentalización	NP
		Control	NC
		Dirección (vertical / horizontal)	ND
		Retroalimentación / Consecuencias	NR
DIMENSION	**CATEGORÍA (CODIGO)**	**SUBCATEGORIA**	**CODIGO**
BASAL	...	BASAL (otros)	B
		Confianza	BC.
		Legitimidad / Competencias	BL.
		Pertenencia	BP.
		Referencial (político, de grupo, barrio,	BR

ANEXO 5: GLOSARIO DE INDICIOS Y DESCRIPTORES

DIMENSION DECISIONAL

Descriptores iniciales	Expresiones de los entrevistados
Autonomía: Margen de maniobra; posibilidades (falta de) para hacer cosas:, no poder hacer, no dejaron que.	**Autonomía** "Ah ¡Autonomía!, se necesita más autonomía, por ejemplo, para elegir a los profesores que trabajarán con uno en el colegio" (Dir.-UTP DPG Mir. 23) "También se le dio la oportunidad a cada escuela de que busquen su estrategia" (UTP DAEM Esc. 88) "...con una orden de trabajo, yo tengo alternativas de decir los (profesores) que sí o no". (Dir. RS. Mir., 157) "…porque nosotros tuvimos ya que entregar la proyección de los cursos para el próximo año (…) Allí vamos viendo, de acuerdo a lo que nosotros nos planteamos y, de acuerdo también a lo que el DAEM puede decir sí o no." (Dir. SD Esc., 205) "Todos discutimos. Todos hemos dado aportes: el centro de padres, profesores, todo el mundo ha opinado". (Dir. RS. Mir., 201). "Al parecer era voluntario, nosotros lo tomamos igual, nosotros cumplimos con las tareas. (Dir. SD Esc., 92). "Tenemos otras escuelas que sí tienen el cupo, pero ponen problemas (se niegan) para recibir niños, en cambio ellos ahí no…" (Jefa DEM Mir. 24) "Estamos buscando estrategias como para captar matrícula…" (UTP DAEM Esc. 86).
Iniciativa y riesgo: Formas de tomar decisiones: toma iniciativa arriesgada, no se atreve, no se asume el costo,	**Iniciativa y riesgo:** "Está complicada la situación pero nosotros como escuela tenemos ya organizado algunas formas de captar más matrícula." (Dir. SD Esc., 219) "Pero yo 'ideé y propuse' un esquema para que cada escuela diseñara su proyecto. Entonces ese esquema es más simple" (UTP DAEM Esc. 30) "el año pasado decidí hacer varios cambios (…) "Yo me atreví, porque sabía por qué lo hacía, sabía que sería para mejorar las cosas. (…) "I: ¿Y en otras comunas cambian a los profesores de escuela? E: Mire, muchos no lo hacen para no hacerse problemas." (Jefa DEM Mir. 140-150) **No se involucra:** "Ha habido propuestas, pero no se ha llevado a la práctica…" (UTP DAEM Esc. 80).
Estrategias reactivas: Cooperar, colaborar, aceptar, resistir, rechazar, "bajarle el perfil", criticar, indiferencia, no meterse, alejarse, obedecer, someterse	**Estrategias reactivas** **Queja:** "Fue tanto, que yo reclamé por estas dos personas de inspección que venían todos los meses, y chao. Pedí que no vinieran más a molestar. Cámbienmelas, porque era incómodo, era una situación ya desagradable." (Dir. RS. Mir., 261). "(Los profesores) siempre se quejan (por falta de tiempo) (UTP DAEM Esc., 24). **Responde y asume:** "Nosotros sabemos que el DAEM inmediatamente nos va a cubrir con un profesor que puede ser el mismo que está en reemplazo este año." (Dir. SD Esc., 205)

GLOSARIO DE INDICIOS Y DESCRIPTORES (2)

DIMENSION NORMATIVA	
Descriptores iniciales	**Expresiones de los entrevistados**
Macro Aplicación de leyes, reglamentos del sistema municipal o educacional **Micro / Regulación local** Acuerdo, negociación, presión sanción, incentivo, premio, castigo, vergüenza social (no pasa nada) control, instrumento, orden, sistema, procedimiento institucionalización / procedimentalización	**Ley, Reglamento, sistema** "Sí, en efecto, hay que empezar a aplicar la ley. Las jubilaciones y término de funciones con los beneficios que les corresponden." (UTP DAEM Esc. 71) "… y que la próxima visita quiero el patio pintado así, lo quiero acá y lo quiero así. Porque la ley dice esto, y ta ta ta. O sea, con una actitud que es como decir: yo soy más que tú, yo tengo más rango, lo siento mucho, pero lo tienes que hacer." (Dir. RS. Mir. 237) **Regulación local** "Eso es el equipo de gestión. Habitualmente funcionamos, el equipo directivo, el docente técnico, que es el jefe técnico, más los representantes de los profesores (…) nosotros todos los jueves nos reunimos, eso está instituido, yo pienso que por ahí van los logros." (Dir. MM Esc. 40). **Presión-Sanción** "Ellos (el DAEM) también nos pidieron compromisos de gestión, pero después si no hemos cumplido, lógicamente tenemos que dar una explicación y decir en un informe: nosotros no hemos cumplido por diferentes razones." (Dir. SD Esc., 122). "Ella la disminuyó porque aquí dice que la va a tener que disminuir, porque no hay más población (…) ella en el proyecto fundamenta por qué se comprometió con esas metas. Tampoco es una acción punitiva, no tiene nada…" (UTP DAEM Esc. 163-165). "Hubo un tiempo en que había mucha presión de parte de ellos porque la provincial nos mandaba un documento, el DAEM nos mandaba un documento y era prácticamente lo mismo con distintos formatos… (Dir. SD Esc., 260) **Acuerdo - Negociación** "Es que hay un acuerdo entre inspectores municipales (…) si yo tengo un niño que ya aquí no da más, es un niño incontrolable, se va y lo reciben en otra escuela..." (Dir. SD Esc., 187) "…pero en este momento, como está de coordinadora la señorita Inés y está también nuestra supervisora, la señora Alicia, y asisten con nosotros a las jornadas o capacitaciones de los proyectos o programas, entonces, los pedidos de información no se repiten." (Dir. SD Esc., 260) "Ahora si viene algún apoderado que tiene problemas en la escuela X y me dice 'la directora me va a entregar los documentos' yo le digo 'momentito no los reciba', llamo a la directora y le digo: acuérdese que el niñito es suyo usted tiene la obligación de buscar cupo. En ese sentido, no hacen problema." ((Jefa DEM Mir.136) "…ellos reciben toda la información desde acá, del DAEM. Nos ponemos de acuerdo en el formato, las sugerencias,… porque sobre el contenido, lo de fondo, eso le ve cada escuela, pero acogieron el esquema." (UTP DAEM Esc. 32)

GLOSARIO DE INDICIOS Y DESCRIPTORES (3)

DIMENSION BASAL	
Descriptores Iniciales	**Expresiones de los entrevistados**
Facilitadores/ obstáculos relacionales para la coordinación: Confianza credibilidad, pertenencia, "del mismo barrio, partido, (criterios políticos), grupo, compromiso, cumplir, honestidad, coherencia (o falta de todo eso) mismo / otro idioma, sintonía, entendimiento, escucha, comunicación, presencia / ausencia accesibilidad	**Compromiso/ Pertenencia grupo** "... si, es que la gran mayoría nació con la escuela, (…) son profesores que tienen su camiseta puesta…" (Dir. SD Esc.,38) "Él trabaja muchos años ahí, entonces, ya son los papás de estos niños, los abuelitos de estos niños (…) yo creo que otro director ahí no podría trabajar." (Jefa DEM Mir. 46) "…es otro drama, donde la parte profesional, las capacidades, las competencias, quedan en segundo plano, entonces el tema pasa... depende de la camiseta que andemos puestos…" (Dir. Escuela MM Esc. 21) "Se dan las licencias que ellos estiman porque por último, yo soy amigo del alcalde,…" (Dir. Escuela MM Esc. 27) "He pasado incomodidades por lo mismo, porque de repente uno toca a personas muy ligadas y sin tener mayor conocimiento" (Dir. Escuela MM Esc. 50). "yo soy extremadamente respetuoso con la autoridad, esté o no esté equivocado, si usted es mi jefa (…) según yo, yo debo estar alineado con usted al 100%, porque es mi jefa." (Dir. Escuela RS. Mir. 15) **Legitimidad por competencias técnicas** "El asunto es que al jefe técnico no lo *reconocen* en lo pedagógico…" (Jefa DEM Mir. 158) "... creo que para gobernar a uno le deben de creer, si usted a mí me cree puede ser parte y se lleva el cuento creído, si usted después de esto usted dice este caballero es un chamullento y qué se yo. Usted se va a enfriar, se va a desilusionar (…) Tengo una jefa UTP que es espectacular, la gente cree 100% lo que ella dice." (Dir. Escuela RS. Mir. 79) "yo noté un grado de satisfacción con el trabajo realizado" (UTP DAEM Esc. 94) **Confianza** "a él le fueron a alegar harto, pero me respaldó… me dijo que si yo creía que había que hacerlo, lo hacíamos no más." (Jefa DEM Mir. 148) "Había conflictos, mejor dicho se tapaban las cosas…estaba todo como en familia…" (Jefa DEM Mir. 142) "Yo no creo tanto ya (en promesas de apoyo de agentes externos de otros sectores o ministerios). Porque tantas veces me han ofrecido cosas que al final, se parte bien pero se termina muy mal." (Dir. RS. Mir. 19).

ANEXO 6: EXTRACTOS ENTREVISTAS CODIFICADAS

1.- Extracto Entrevista Jefe DAEM Escalar

Párr.	3. Comuna Escalar, JEFE DAEM, Entrevista N° 1	COD	OBSERVACIÓN
190.	I: Otro aspecto interesante que tiene que ver con su contacto con los directores de las escuelas, cómo ellos los llaman, hay temas como de autorizaciones, de información, de licencias médicas o de...		
191.	E1: A ver, nosotros tenemos una relación con los directores, primero, esta forma de trabajo que yo le hablo de respecto a lo que estamos haciendo con los coordinadores. Si bien es cierto también los coordinadores llevan muchos años conmigo, pero estamos trabajando a partir de este año.	EA PC BL	relación del DEM con directores de la comuna
192.	I: Ya		
193.	E1: Antes yo tenía mas autorizados en otros aspectos a los coordinadores y este año los 3 asumieron funciones parecidas con las escuelas.	BL PC	
194.	I: Ah ya		
195.	E1: Porque antes por ejemplo, el coordinador extraescolar era solamente coordinador extraescolar.	RO ERC	
196.	I: Antes era por tema		
197.	E1: Por tema, exactamente. Entonces me di cuenta que tenía solo una coordinadora que estaba dedicada al tema de apoyo pedagógico directo a las escuelas. Y, una sola era imposible. Entonces, -a lo menos yo soy un convencido y espero no equivocarme que- de esta manera hemos llegado: primero, más a las escuelas, de mejor calidad el apoyo que les podemos dar y, segundo -como yo se lo dije en su oportunidad-, la idea es llegar y resolver en el momento la situación. O sea, no hacer esa larga cadena que el director le diga a él, que él me diga a mí, que yo le de respuesta a él, no.	RO ERC PC EA	Toma de decisiones = oportunas cuando se aumenta el numero de coordinadores del DAEM que visitan las escuelas, mayor presencia /
198.	O sea, que si el coordinador puede, en un momento determinado, resolver, dar una respuesta o dar la solución o ayudar a buscarla que la dé. De esa manera trabajamos. No esperar que yo sea el único, entonces digo, cuando yo tengo que hacer o sea, no se puede hacer nada porque yo no estoy.	RO EA ND	
199.	I: Claro		
200.	E1: Entonces la idea es que ellos también sean ejecutivos, que resuelvan. Algunas situaciones, por razones obvias -yo sé que siempre las van a haber-, algunas que tengo que conocerlas. Pero yo creo que el sistema me ha dado resultados porque yo le digo que muchas veces, cuando en nuestras reuniones los coordinadores me informan de tal situación, de tal problema o tal X conversación y, a la vez, esto se hizo respecto de eso. Entonces, ya nos ha pasado, entonces a mí eso también me ha permitido dedicarme mucho a lo que es oficina propiamente tal, a atender gente, -yo atiendo mucha gente-, atender público, atender otros problemas de las escuelas y que como tengo que ver de todo: que la taza del baño está quebrada, tengo que ver, comprar la taza, no yo, pedir y hacer todo el procedimiento para la compra de eso, mandar a los maestros y etc,	RO EA BR EA RM PC	Estructura de coordinadores técnicos permite un mayor aprovechamiento recursos humanos

2-. Extracto Entrevista Director Escuela Rainbow School.

Párr.	4. COMUNA MIRADOR, DIRECTOR ESCUELA RAINBOW SCHOOL	COD	OBSERVACIÓN
137.	I: Es un poco violento, pero usted encuentra que es otro estilo también válido. Volviendo al tema (…) de esta "escuela-isla" que dice usted, esa sensación de escuela isla.	PC	
138.	E1: Isla en el sentido…		
139.	I: ¿No son tan distintos los niños de aquí de allá?		
140.	E1: No, no. La diferencia es que ellos seleccionan a los niños, no reciben niños con menos de 5,5 por ejemplo. Tienen que dar una prueba real, y en pre-kinder tienen el sistema de que tienen 4 pre-kinder, que pasan a ser tres primeros básicos…Ahí van sacando a los que no le sirven como elemento. En cambio acá tenemos otra pedagogía, de colegio a puertas abiertas. No digo que lo del la escuela Pedro Gutiérrez sea malo. Es bueno, es bueno para la comuna Mirador que haya un colegio que seleccione, que tenga lo mejor. Porque ante mis ojos, a lo mejor los niños de ese colegio van a tener más oportunidades que los míos. Porque van a estar todos los pares más o menos del mismo nivel: 5,5, seis. Entonces más o menos están todos hablando el mismo idioma, correcto. Entonces, ellos tienen, creo yo, mayores posibilidades, lo que no es malo. Los míos, ojalá fuera igual, pero es que aquí me llega un niño, sea quien sea, cómo sea, yo lo recibo, esa es la diferencia.	FM FM GP	: "isla" misión diferente no selección PDG: excelencia y selección-oportunidades
141.	I: Y el tema de esto de matriculas…		
142.	E1: Es que ese es un tema ya del municipio en el cual no tenemos mucho…	FM	Escaso margen de maniobra, no es el rol, el ámbito
143.	I: …pero, ¿rebota ese tema para acá?		
144.	E1: Hasta el día de hoy no. Nunca hemos dejado de recibir nuestro sueldo, tenemos todo al día. Creo que tenemos un muy buen alcalde, desde mi punto de vista y el día de mañana -en que él no esté- quién venga como alcalde, ojalá lo haga tan bien como él porque creo que es una persona...	FM	preocupación de alcalde por situación profesores, apoyo del DEM,
145.	I: ¿En qué sentido?		
146.	E1: Es muy preocupado de los profesores. El siempre está buscando soluciones, siempre está preocupado de que las AFP y las imposiciones estén al día. Es una de las pocas comunas que logra eso, ¿cómo lo hace el alcalde?: No tengo idea, sabiendo que ha bajado la matrícula municipal en la comuna Mirador, pero de alguna forma lo hacen. No sé cómo, esa parte la desconozco, pero yo, como escuela y como profesores creo que tenemos un gran apoyo del alcalde y doble apoyo, en este caso del DEM, porque todos los problemas se "canalizan" a través del DEM. Por ejemplo, llegué en marzo y me encontré con que faltaban tubos fluorescentes, interruptores quebrados, en fin, hice un oficio al Departamento de Educación y ¡pa! me vinieron a poner todos los tubos. Me arreglaron todo el asunto: las luces, en fin, etc, O sea, se hacen las cosas. Tal vez no de hoy para mañana, pero se hacen, lo que es súper importante. Cuando hay un problema: señora Sonia, tengo tal problema, necesito que me dé hora. No, véngase al tiro dice ella.	FM F0 BC Ia BC	Matricula: tendencia baja orden situación profesores, a pesar de dificultades preocupación de alcalde por situación profesores, apoyo del DEM, accesibilidad, escucha, tiempo, Flujo de información

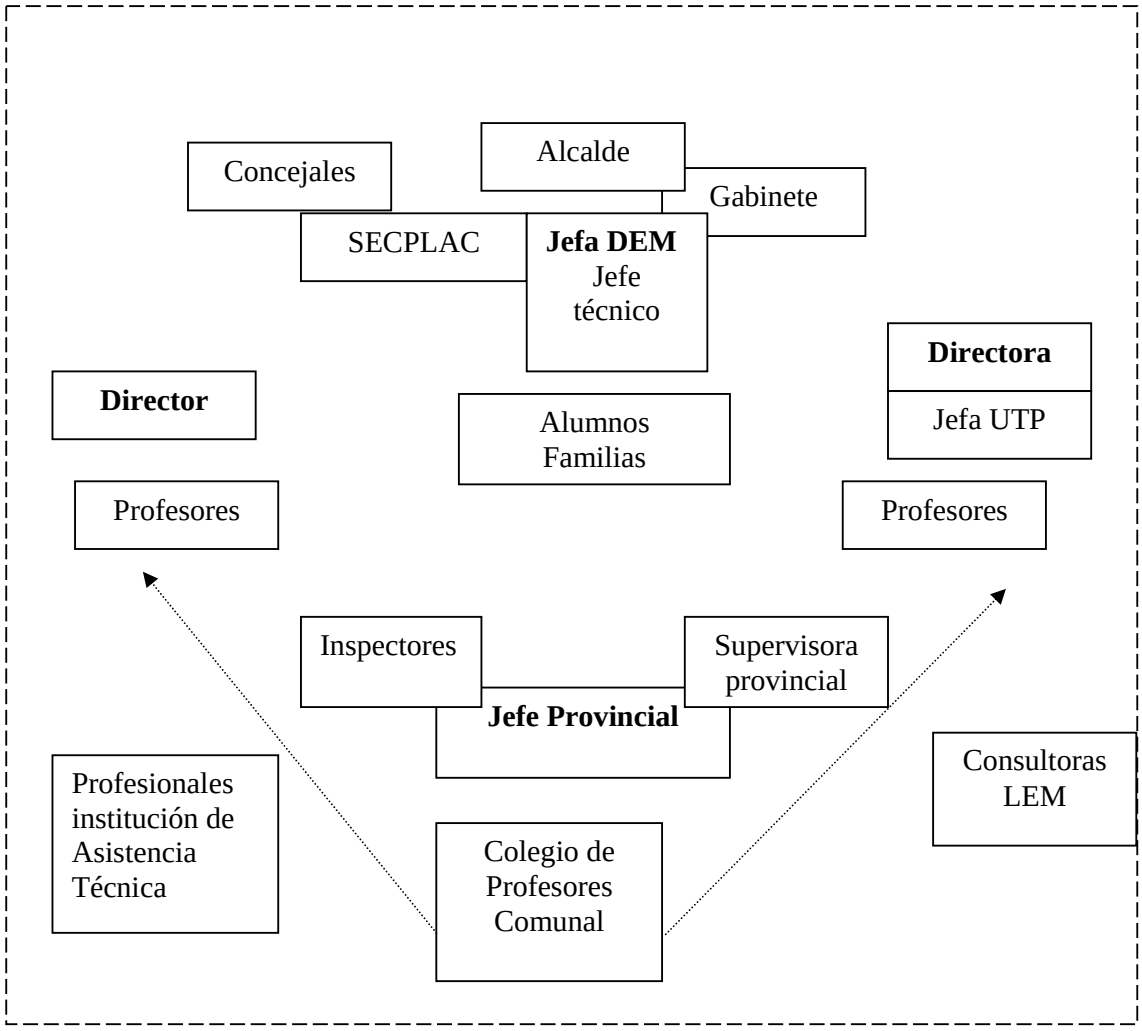
ANEXO 7: EXTRACTO MATRIZ DE CONDENSACIÓN

MATRIZ POR CASO. COMUNA MIRADOR DE RM. DESAFÍOS POR ACTOR ENTREVISTADO.

Ámbito/ desafío general/	**JEFE DEM**	**Director escuela RS**	**Directora/UTP escuela DPG**	**Jefe DEPROV**	**Supervisora comunal y DPG**
Ambito educativo/ Mejorar calidad educativa./ **Desafíos específicos:** **i)** Asumir especificidad escuela (Directivos) **ii)** Apoyar especificidad escuela (DAEM)	i) Especificidad escuelas Esc RS: J.DEM acepta estilo explicitamente. DPG: niega que seleccione alumnos. Directivos dedujeron de su silencio que aceptó que no recibirían más alumnos de otras escuelas de la comuna.	Especificidad escuela: "escuela abierta a recibir a todo tipo de alumno." Mensajes a alumnos: respeto, autoestima, confianza y valorizar la educación mejorar expectativas de continuidad de estudios (sin muchas esperanzas). Escuela-isla porque va contra-cultura de la comunidad y se diferencia de escuela DPG. Se cuestiona que puede ser un error que se centre más en los aspectos de convivencia y de formación de valores más que académicos. (4: 5-8, 27, 140-146).	Especificidad escuela: ha sido "destacada" en la comuna y se aprecia en que tiene mucha demanda (2:2-6), se deduce necesidad por reconstruir imagen de excelencia académica (para alumnos de la comuna que quieren surgir, que hayan ingresado en los primeros cursos). (Con "poder" que otorga contar con alta matrícula).	Escuelas municipales: Prioridad de una coordinación con los sostenedores mun. (en la medida que atienden a población más pobres y son expresión de la educación pública), además están más organizados que part. subv. - calidad se debería reflejar en matrícula: una en la que se enseña bien debería tener alta demanda, aunque no siempre está relacionado.	Diagnóstico en profundidad por escuela desarrollado por las tres supervisoras entrega visión de necesidades específicas "focos", pero ellas ya tienen pre-determinadas las áreas prioritarias (según modelo SACGE). (8:2-17)

iii) Reconocer y asumir bajos resultados de aprendizaje. (expresado en Focalización MINEDUC por SIMCE).	Ambas escuelas han sido focalizadas por el MINEDUC pero existen diferencias entre ellas. Se asume focalización.	Focalización por bajo rendimiento: El año 2002 años atrás fueron catalogados de escuela focalizada crítica por el MINEDUC lo que causó fuerte impacto en los profesores y directivos. Fueron informados tanto por el DEPROV como por el DEM. Se asume focalización con dificultad (4: 92-108). En algún momento se produjo una confusión respecto del tipo de focalización del que serían objeto (4: 247-256). Previamente habían estado focalizados, pero salieron un año en el que los resultados del curso de una excelente profesora mejoraron el promedio de la escuela (4: 96-116)	Dos años atrás fueron incluidas como escuela focalizada debido a sorprendente baja en una medición SIMCE. Generó gran impacto en profesores porque eran una de las escuelas prestigiosas de la comuna. Se asume focalización con dif. Y sit. De excepción, pero con interés en recuperar situación de prestigio aprovechando los recursos y apoyos. Desafíos iniciales: "analizar baja de SIMCE" (porque focalización "impresionó mucho a profesores") y revisar procesos internos (2:12, 32-42). La focalización se expresa en visita de la supervisión a la escuela en forma periódica, taller de profesores semanales, recepción de recursos y participación en estrategia LEM (2:14)	*Escuela DPG: J. DEPROV asegura que le irá bien en el SIMCE. JDEPROV informa a los Concejos comunales y los alcaldes del SIMCE de las escuelas de la comuna y entregando otros elementos. Concejales se preocuparon (fueron a jornadas de planificación)	Jerarquizar a los establecimientos según su rendimiento SIMCE para generar estrategias diferenciadas de apoyo: focalización. (8:2). Focalización implica visita mensual mínimo a la escuela (en muchos períodos es semanal) y reunión semanal con equipo DEM para analizar los problema de cada escuela. Además asistir a algunas reuniones del DEM con los jefes técnicos para plantear los "temas del MINEDUC" (8: 4-17)

ANEXO 8 ESQUEMA ACTORES MIRADOR



ANEXO 9: EJEMPLO DE MICROPROCESO COMUNA MIRADOR

Descripción (Dimensión estratégica)	Referencia	D. Decisional	D. Normativa	D. Basal	Observaciones
1) Reubicación o intercambio de niños Al finalizar el año cada director debe identificar a alumnos repitentes o problemáticos que estima deben cambiarse de escuela y se contacta con otros directores para ver si lo aceptan. A su vez acepta a los alumnos que "le ofrece" ese u otro director. En principio es efectivo, porque tiene ventajas para todos - alumnos: se adaptan mejor, nueva oportunidad - DEPROV no recibe quejas por matrícula de esta comuna - (familia: acepta por algo ¿continúa en el sector de residencia?) - (escuela: no tiene el mismo problema) - (comuna: retiene no pierde alumnos) Sin embargo, problemas posteriores hacen dudar… Pero a veces no funciona: Esto se aprecia porque los directores envían apoderados a que entreguen certificado de estudios al DEM… lo que implica que le han recomendado que busque otra escuela). La Jefa DEM detiene el proceso y llama al director recordándole que es "su niño" y que el debe buscarle otra escuela.	"Lo encontramos así, fue como un acuerdo con los directores" (Jefa DEM RM, 124) "obligación" (compromiso) "Recordar" (control directo) (Jefa DEM RM, 136)	"Acuerdo" aparente (negociación horizontal, aceptación o ausencia de resistencia explícita) Sistema de coordinación del subsistema de educación municipal que implica contactos entre directivos de las escuelas (y con el DEM). ¿no es una estrategia camuflada de expulsión (visto desde cada escuela?	Macro: (Derechos de niño a educación Ley que presiona a sistema municipal a aceptar alumnos Local: estrategia de coordinación regular que implica procedimientos informales convertida en sistema normado con reglas: control directo de la Jefa DEM Romper regla, no cumplir obligación no tiene consecuencias para los directores		Sintonía entre tipo de desafíos: lo educativo (niño mejor) y lo financiero (retención en la comuna). ¿Aparente sintonía? Desafíos de algunos actores revestidos de sentido para el resto… Coordinaciones horizontales en base a "intercambio" Coordinación jerárquica pseudo horizontal o pseudo-participativa.

ANEXO 10: EJEMPLO MICROPROCESO COMUNA ESCALAR

Descripción (Dimensión Estratégica)	Referencia	D. Decisional	D. Normativa	D. Basal	Observ.
Jefe DAEM elabora estrategia de Compromisos y Proyectos de Gestión para los directivos de cada escuela. - Estos proyectos comprenden metas de repitencia, matrícula, asistencia, gastos de agua, luz, entre otros. - UTP DAEM da indicaciones sobre cómo deben elaborarse estos proyectos.	"Para eso tiene que haberle contado el jefe a usted, que él hizo un proyecto para el DAEM para el año 2005 que incluye un compromiso de gestión de los directivos Este apunta a indicadores: como a matrícula. Si tuvimos en el 2004 esta matrícula, ellos hacen una proyección; en promoción, mantienen la proyección, mantenerla este año; tiene repitencia un 4% y la piensan mantener, no hicieron trabajo con los padres, ahora están haciendo; en cuanto a los consumos básicos les decimos cuanto gastaron en el año y ellos van a tener un 5% menos, ese el compromiso; en la luz anual, y se comprometen también en un 5%" (UTP DAEM Esc. 10, 114-138) "…en la fundamentación les digo yo: pongan todo lo que los lleva a hacer ese proyecto, como los antecedentes, el por qué yo me estoy proponiendo algunas acciones, entonces, una vez que fundamentan, se fijan un objetivo general…" (UTP DAEM Esc. 10, 140-142) Hacemos muchas cosas, pero nunca vemos por qué resultó o por qué no nos resultó (…) no hay un análisis científico. Nos falta por hacer una evaluación de lo que aporta cada actividad o programa al mejoramiento de las escuelas." (UTP DAEM Esc. 10, 9-14)	DAEM: - "Diseña" instrumento para orientar esfuerzos en torno a metas Escuela: - Participa en reuniones formativas e informativas - Acepta (no resiste) orientación del DAEM - Presenta metas y proyecto para lograr metas	DAEM indica instrucciones, entrega instrumento pre-determinado Control directo sobre procedimientos No hay indicios de evaluación de estos procedimientos "	¿Desconfianza?	Inspiración en gestión por resultados, pero foco en Formalización de procedimientos sin evaluación de logros Burocracia procedimental